

**UFRRJ**  
**INSTITUTO DE EDUCAÇÃO/ INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO,**  
**CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS**  
**POPULARES**

**TESE**

**O papel das comissões de heteroidentificação como mecanismo efetivo de seleção de negros aos cargos das universidades públicas federais.**

**Ângela Ferreira Pace**

**2019**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO E INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CONTEXTOS  
CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES**

**O PAPEL DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO COMO  
MECANISMO EFETIVO DE SELEÇÃO DE NEGROS AOS CARGOS  
DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS.**

**ÂNGELA FERREIRA PACE**

*Sob a orientação do Professor Doutor*  
**Ahyas Siss**

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do título de **Doutor em Educação**, no Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Área de Concentração em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares.

**Linha de Pesquisa:** Educação e Diversidades Étnicas.

Seropédica/Nova Iguaçu  
Maio de 2019

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P115 Pace, Angêla Ferreira, 1965-  
O papel das Comissões de Heteroidentificação como mecanismo efetivo de seleção de negros aos cargos das universidades públicas federais / Angêla Ferreira Pace. - Seropédica/Nova Iguaçu, 2019.  
281 f.

Orientador: Ahyas Siss. Tese(Doutorado). --  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,  
Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, 2019.

1. Comissões de Heteroidentificação. 2. Racismo Institucional. 3. Autodeclaração étnico-racial. 4. Sujeitos de direito. I. Siss, Ahyas, 1953-, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares III. Título.

"O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001"

"This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) Finance Code 001"

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO / INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CONTEXTOS  
CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES**

**ÂNGELA FERREIRA PACE**

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutora em Educação**, no Curso de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, área de Concentração em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares.

TESE APROVADA EM 15/05/2019.

---

Ahyas Siss. Dr. UFRRJ  
(Orientador)

---

Paulo Cosme de Oliveira. Dr. UFRRJ

---

Waleska Giannini Pereira da Silva. Dra. UFRRJ

---

Carina Eisabeth Maciel. Dra. UFMS

---

Adilson Pereira dos Santos. Dr. UFOP

*À Lara,*

*Amor imensurável que me desafia a buscar ser melhor a cada dia!*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, maestro de minha vida.

A meu pai Cleo, a minha mãe Mary, que sempre me apoiaram em meus estudos e em minha vida, para que eu buscasse minhas realizações.

A Wilson, meu companheiro querido, pela força e paciência.

Ao Meu Orientador, Ahyas, por me dar mais uma chance de crescer como pesquisadora, com seu carinho, compreensão e por me transmitir tanta segurança.

À Banca Examinadora, composta pelos professores Ahyas Siss, Joselina da Silva, Waleska Giannini, Carina Elisabeth Maciel, Paulo Cosme de Oliveira e Adilson Pereira dos Santos que aceitaram o convite para participar desta banca e contribuíram de forma fundamental desde a primeira leitura desta tese.

Aos Colegas da 1ª Turma do Doutorado do PPGEDUC/2015.

A minha amiga Marluce, cuja amizade carinhosa sempre me apoiou e incentivou a buscar a pesquisa.

A todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram e torceram para que essa tese se concretizasse.

*Você nunca sabe que resultados virão de sua  
ação, mas se você não fizer nada, não  
existirão resultados.*  
(Mahatma Ghandi)

PACE, Ângela Ferreira. **O papel das comissões de heteroidentificação, como mecanismo efetivo de seleção de negros aos cargos das universidades públicas federais.** 2019. 281 p Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares. Instituto de Educação e Instituto Multidisciplinar, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/Nova Iguaçu, RJ, 2019.

## RESUMO

Contemporaneamente ainda percebemos no Brasil, um cenário de mais negros ocupando posições subalternizadas na escala de empregos e de serviços, seja na área privada ou na área pública. Esta realidade se reflete nas três esferas de poder, federal, estadual e municipal, tal como nas universidades federais, em que a representatividade de negros é ínfima, o que nos direciona para os resultados de pesquisas desenvolvidas sobre este tema por Hasenbalg (1979), Andrews (1998), Siss (2001) e Silvério (2002). O contexto de discriminação racial, nos espaços públicos, é decorrente de práticas ou de omissões de instituições e do Estado que, historicamente, têm legitimado o racismo institucional. Assim, tanto os movimentos sociais negros, como a academia e outros segmentos da sociedade pleitearam a adoção de políticas públicas etnicamente enfiadas para a população negra. Essas reivindicações culminaram com a adoção de reserva de vagas para negros, nos concursos públicos federais, fundamentada pela Lei 12.990/2014, que previu a autodeclaração como critério de seleção. Instaurou-se um movimento de deslegitimação da reserva de vagas para negros, tendo em vista as inúmeras autodeclarações falsas que surgiram país afora, sob o argumento de que a lei não atendia aos verdadeiros sujeitos de direito a esta ação afirmativa, que tem caráter focal e compensatório. As fraudes levaram à adoção de outro critério de seleção, além da autodeclaração, que é a heteroidentificação, a qual, atualmente, está regido pela Portaria Normativa 04/2018. A pesquisa centrou suas lentes em averiguar se as comissões de verificação de veracidade da declaração étnico-racial, dos candidatos à reserva de vagas, cumprem seu papel como mecanismo que possibilita o acesso de negros aos cargos das universidades públicas federais. Para conduzir esta investigação, realizei pesquisa de abordagem qualitativa, com o apoio de dados tabelados, com recurso de levantamento bibliográfico e documental. Ademais, minha trajetória profissional como gestora da área de desenvolvimento de pessoas da universidade, que atua, em especial, na realização de concursos públicos, além de membro das comissões de heteroidentificação, me credenciaram a utilizar a pesquisa-ação participante, pela proximidade ao meu objeto pesquisado, conforme Thiollent (2009) e Barbier (2002). Por meio de entrevistas semiestruturadas aplicadas a membros de comissões de aferição étnico-racial e gestores da área de concursos que também participam destes comitês, de universidades federais, realizei uma análise crítica de seus discursos, fundamentada em Orlandi (2008), Iñiguez (2004) e Rojo(2004). Ressalta-se que a análise do material coletado no campo foi feita à luz do referencial teórico basilar da pesquisa, bem como outros acadêmicos como suporte. Demonstrei como o sistema de ações compensatórias, por meio da reserva de vagas nos concursos, pode ser eficaz para o acesso de negros aos cargos públicos e como as comissões de heteroidentificação racial podem contribuir para selecionar os verdadeiros sujeitos de direito desta política pública.

**Palavras-chave:** Autodeclaração. Heteroidentificação. Racismo Institucional. Negros. Sujeitos de direito.



PACE, Ângela Ferreira. **The role of the ethnic-racial identification commissions as an effective mechanism for the selection of blacks to the posts of federal public universities.** 2019. 281 p. Thesis (Doctorate in Education). Post Graduation in Education, Contemporary Contexts and Popular Demands). Institute of Education / Multidisciplinary Institute, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica/Nova Iguaçu, RJ, 2019.

## ABSTRACT

Nowadays, we still realize, in Brazil, a scenario of more blacks occupying subordinated positions in the scale of jobs and services, both in the private and in the public area. This reality is reflected in the three spheres of government, federal, state and districtal, and also in federal universities, where the representation of blacks is small, which leads us to the results of research developed on this subject by Hasenbalg (1979), Andrews (1998), Siss (2001) and Silvério (2002). The context of racial discrimination, in public spaces, results from practices or omissions of institutions and the State that have, historically, legitimized institutional racism. Thus black social movements, academia and other segments of society pleaded for the adoption of public policies ethnically biased towards the black population. These demands culminated in the adoption of vacancies reserve for blacks, in public job selections, based in Law 12.990/2014, which established self-declaration as a selection criterion. A movement of non legitimization of the reserve of vacancies for blacks was instituted, in view of the innumerable false self-declarations that have emerged in the country, under the argument that the law did not serve the true subjects of right to this affirmative action, which has a focal and compensatory character. The frauds led to the adoption of another selection criterion, in addition to self-declaration, the heteroidentification, which is currently ruled by Regulatory Order 04/2018. The research centered its lens on whether the verification commissions of the ethnic-racial self-declaration by job seekers fulfill their role as a mechanism that allows blacks to access federal public university positions. In order to conduct this research, I carried out a qualitative research, with the support of tabulated data, with the use of a bibliographical and documentary survey. In addition, my professional trajectory as a manager of the area of development of people of the university, which acts, particularly, in conducting public selections and as a member of the ethnic-racial verification commissions, accredited me to use participant action research, for the proximity to my researched object, according to Thiollent (2009) and Barbier (2002). By means of semi-structured interviews applied to members of ethnic-racial verification commissions and job selection managers who also participate in these committees, from federal universities, I conducted a critical analysis of their discourses, based on Orlandi (2008), Iñiguez (2004) and Rojo (2004). It is emphasized that the analysis of the material collected in the field was made based on the theoretical reference of the research, as well as other scholars as support. I have shown how the system of compensatory actions, by reserving vacancies in job selections, can be effective for the access of blacks to public office, and how verifying commissions of ethnic-racial self-declaration can help to select the true individuals of this policy public.

Keywords: Self-declaration. Heteroidentification. Institutional Racism. Black. Individuals of Right.

PACE, Ângela Ferreira. **El papel de las comisiones de heteroidentificación como mecanismo efectivo de selección de negros a los cargos de las universidades públicas federales.** 2019. 281 p. Tesis (Doctorado en Educación). Programa de Postgrado en Educación, Contextos Contemporáneos y Demandas Populares. Instituto de Educación y Instituto Multidisciplinar, Universidad Federal Rural de Río de Janeiro. Seropédica / Nova Iguaçu, RJ, 2019.

## RESUMEN

Hasta hoy percibimos en Brasil, un escenario de más negros ocupando posiciones inferiores en la escala de empleos y de servicios, sea en la área privada o en la área pública. Esta realidad se refleja, en las tres esferas de poder, federal, estatal y municipal, así como en las universidades federales, en que la representatividad de negros es diminuta, lo que nos dirige hacia los resultados de investigaciones desarrolladas sobre este tema por Hasenbalg (1979), Andrews (1998), Siss (2001) y Silvério (2002). El contexto de discriminación racial, en los espacios públicos, derivado de prácticas u omisiones de instituciones y del Estado que históricamente han legitimado el racismo institucional. Así, tanto los movimientos sociales negros, como la academia y otros segmentos de la sociedad pleitearon la adopción de políticas públicas étnicamente direccionadas a la población negra. Estas reivindicaciones culminaron con la adopción de reserva de vacantes para negros, fundamentada por la Ley 12.990 / 2014, que previó la autodeclaración como criterio de selección. Se instauró un movimiento de deslegitimación de la reserva de vacantes para negros, teniendo en vista las innumerables autodeclaraciones falsas que surgieron en el país, bajo el argumento de que la ley no atendía a los verdaderos sujetos de derecho a la acción afirmativa, que tiene carácter focal y compensatorio. Las fraudes condujeron a la adopción de otro criterio de selección, además de la autodeclaración, que es la heteroidentificación, que actualmente está regida por la Normativa 04/2018. La investigación centró sus lentes en averiguar si las comisiones de verificación de veracidad de la declaración étnico-racial, de los candidatos a la reserva de vacantes, cumplen su papel como mecanismo que posibilita el acceso de negros a los cargos de las universidades públicas federales. Para conducir esta investigación, realicé investigación de abordaje cualitativo, con el apoyo de datos tabulados, con recurso de levantamiento bibliográfico y documental. Además, mi trayectoria profesional como gestora del área de administración de personas de la universidad, que actúa, en especial, en la realización de concursos públicos y miembro de las comisiones de heteroidentificación, me acreditaron a utilizar la investigación-acción participante, por la proximidad a mi objeto investigado, de acuerdo con Thiollent (2009) y Barbier (2002). Por medio de entrevistas semi estructuradas aplicadas a miembros de comisiones de reconocimiento étnico-racial y gestores del área de concursos que también participan de estos comités, de universidades federales, realicé un análisis crítico de sus discursos, fundamentada en Orlandi (2008), Iñiguez (2004) y Rojo (2004). Se resalta que el análisis del material recogido en el campo fue hecho a la luz del referencial teórico basilar de la investigación, así como otros académicos como soporte. Yo Demuestre como el sistema de acciones compensatorias, a través de la reserva de vacantes en los concursos, puede ser eficaz para el acceso de negros a los cargos públicos y cómo las comisiones de verificación de la autodeclaración étnico-racial pueden contribuir a seleccionar a los verdaderos sujetos de derecho de esta política pública.

Palabras clave: Autodeclaración. Heteroidentificación. Racismo Institucional. Negro. Sujetos de derecho.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANAAD	Associação Nacional dos Advogados Afrodescendentes
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo
ANS	Agência Nacional de Saúde
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania
CCP	Coordenação das Comissões Permanentes
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CEO	Chief Executive Officer
CEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CIR	Comissão de Igualdade Racial
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CRE	Commission for Racial Equality
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CVV	Comissões de Verificação de Veracidade
DEM	Partido Democratas
DIFD	Departamento do Desenvolvimento Internacional do Reino Unido
DOU	Diário Oficial da União
DPU	Defensoria Pública da União
EDUCAFRO	Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESAF	Escola de Administração Fazendária
EUA	Estados Unidos da América
FIPIR	Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial
FORGEPE	Forum Nacional de Gestão de Pessoas
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GPESURER	Grupo de Pesquisa Educação Superior e Relações Étnico-Raciais

GTEDEO	Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IARA	Instituto de Advocacia Racial e Ambiental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEP	Instituto de Direito Público e Defesa Comunitária Popular
IES	Instituições de Ensino Superior
IFPA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDBEN	Lei de diretrizes e bases da educação nacional
LEAFRO	Laboratório de Estudos Afro-brasileiros
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MNB	Movimento Negro Brasileiro
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MNU	Movimento Negro Unificado
MPMB	Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro
MS	Ministério da Saúde
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ON	Orientação Normativa
OPAAS	Observatório das Políticas de Ação Afirmativa do Sudeste
OBCs	Other Backward Castes
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Políticas de Ação Afirmativas
PCRI	Programa de Combate ao Racismo Institucional
PDU	Programa Diversidade na Universidade
PL	Projeto de Lei
PLANAPIR	Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PN	Portaria Normativa
PNAA	Programa Nacional de Ações Afirmativas

PNAD	Pesquisa nacional por Amostra de Domicílios
PNAD-C	Pesquisa nacional por Amostra de Domicílios Contínua,
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SCs	Scheduled Castes
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEGRT	Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SESU	Secretaria de Educação Superior
SGP	Secretaria de Gestão de Pessoas
SGPRT	Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho
SIAPE	Sistema de Administração de Pessoal
SINAPIR	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
SIS	Síntese de Indicadores Sociais
STs	Scheduled Tribes
STF	Supremo Tribunal Federal
TEM	Teatro Experimental do Negro
UENF	Universidade do Estado Norte Fluminense
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UNB	Universidade de Brasília
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – A diminuição do quantitativo de negros no Brasil.....	55
QUADRO 2 – Imigração no Brasil – Período de 1881-1930.....	69
QUADRO 3 – Marcos Legais importantes na adoção de ações afirmativas.....	77
QUADRO 4 – Taxa de desocupação das pessoas de 16 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo os níveis de instrução – Brasil – 2016.....	111
QUADRO 5 – Taxa de subutilização da força de trabalho das pessoas de 16 anos ou mais de idade, segundo as características selecionadas – Brasil – 2014/2016.....	112
QUADRO 6 – Quantitativo de servidores do Poder Executivo, segundo Raça/Cor.....	122
QUADRO 7 – Ficha de Critério de Compatibilidade.....	134
QUADRO 8 – Quantitativo de servidores do Poder Executivo por Categoria do Cargo, segundo Raça/Cor.....	139
QUADRO 9 – Categorias raciais nos Censos Demográficos - Brasil - 1872/2010.....	146
QUADRO 10 – Relação de Programas Com Viés Étnico-Racial (1995-2013).....	164
QUADRO 11 – Distribuição de Servidores do Poder Executivo Federal segundo a Raça/Cor – 2014.....	189
QUADRO 12 – Distribuição de Servidores das Autarquias do Poder Executivo Federal segundo a Raça/Cor – 2014.....	190
QUADRO 13 – Distribuição do Pessoal por Cor ou Raça por postos de trabalho nas empresas privadas.....	190
QUADRO 14 – Distribuição de Servidores Ocupantes de DAS do Poder Executivo Federal segundo a Raça/Cor – 2014.....	191
QUADRO 15 – Quantitativo de ações que discutem a heteroidentificação nos TRFs.....	195
QUADRO 16 – Taxa de analfabetismo – Pessoas com 25 anos ou mais de idade.....	214
QUADRO 17 – Distribuição das pessoas com 25 anos ou mais de idade, segundo o nível de instrução – 2017.....	215
QUADRO 18 – Número médio de anos de estudo das pessoas com 25 anos ou mais de idade (anos).....	215
QUADRO 19 – Distribuição da População de acordo com a cor ou raça – 2017.....	216
QUADRO 20 – Demonstração da declaração étnico-racial dos servidores da UFRRJ.....	227

QUADRO 21 – Comparação da declaração étnico-racial dos servidores da UFRRJ 2012/2018 (Branco, pretos e pardos).....	228
--	-----

## **LISTA DE APÊNDICES**

APÊNDICE A – Entrevistas.....	264
APÊNDICE B – Quadros.....	269



**ANEXO**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE).....278

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 1 – AÇÕES AFIRMATIVAS: CENÁRIO HISTÓRICO, TRAJETÓRIA E MARCOS LEGAIS BRASILEIROS.....</b>	<b>32</b>
1.1. Políticas Públicas – Conceitos e Amplitudes.....	32
1.2. Ações Afirmativas – Experiências Exitosas de Implantação – Índia e EUA.....	42
1.3. Políticas públicas com viés étnico-racial na sociedade brasileira – percurso, legislação e questões de fundo.....	53
<b>CAPÍTULO 2 – RACISMO INSTITUCIONAL: ELEMENTOS, DINÂMICAS E TENSÕES.....</b>	<b>80</b>
2.1. Raça: um constructo social.....	81
2.2. Branquitude e/ou Branquidade.....	85
2.3. Negritude X Negridade.....	92
2.4. Racismo Institucional: prática silenciosa que invisibiliza os negros.....	96
<b>CAPÍTULO 3 – COTAS ÉTNICO-RACIAIS NOS CONCURSOS PÚBLICOS: CONJUNTURA E ASPECTOS JURÍDICOS.....</b>	<b>113</b>
3.1. Circunstâncias Relevantes que antecederam a Lei de Cotas nos concursos públicos.....	113
3.2. Lei 12.990/2014 – Contexto de aprovação.....	121
3.3. Autoidentificação + ou x Heteroidentificação.....	127
3.4. Orientação Normativa 03/2016 – Oficialização da Heteroidentificação.....	133
3.5. ADC 41 – Julgamento da Constitucionalidade da Lei 12.990/2014.....	137
3.6. Portaria Normativa 04/2018 – consolidação da heteroidentificação.....	142
3.7. Legitimidade: uma abordagem dialética em Weber, Kelsen e Habermas.....	148
<b>CAPÍTULO 4 – REFERENCIAIS NORTEADORES PARA O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....</b>	<b>155</b>
4.1. Cenário desencadeador do problema de pesquisa.....	155
4.2. Da denominação dos “sujeitos detentores de direitos” na pesquisa.....	164
4.3. Considerações teórico-metodológicas e fontes.....	168
<b>CAPÍTULO 5 – AS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO: PRESSÕES, DESLOCAMENTOS E IMPACTOS .....</b>	<b>178</b>
5.1. O olhar dos sujeitos da pesquisa .....	178
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>230</b>

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>240</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>264</b>
Apêndice A – Entrevistas.....	264
Apêndice B – Lista de Quadros.....	269
<b>ANEXO</b> .....	<b>278</b>
Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....	278

## Introdução

*A superação do racismo e da desigualdade trará resultados positivos para todos os brasileiros, de qualquer grupo étnico-racial, e não somente para a comunidade negra. O racismo é um mal que aprisiona a vítima e o opressor. A única saída contra o racismo é reverter, na prática, a situação de discriminação que os segmentos discriminados sofrem, mudando-os de posição, possibilitando-lhes a ascensão social, construindo oportunidades iguais para todos, de forma que negros e brancos tenham que conviver com dignidade em diferentes setores e instituições da sociedade e participem verdadeiramente de um processo democrático.*  
(Nilma Lino Gomes)<sup>1</sup>

## Meu “eu” na pesquisa!

O interesse pelo tema nasceu de uma percepção advinda de minha vivência como servidora técnica-administrativa concursada da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, (UFRRJ) admitida em 29 de dezembro de 1989.

Vale ressaltar que entrei para a administração pública já à beira da prescrição do prazo de validade do concurso público que prestei em 1985, pois nos anos de 1986 e 1987, houve nomeação em massa de servidores não concursados para a UFRRJ, assim como outros órgãos federais, decorrente dos últimos “trens da alegria”<sup>2</sup> que ocorreram durante o Governo José Sarney.

Inicialmente fui lotada na Divisão de Legislação do Departamento de Pessoal da universidade, onde adquiri o interesse pelas leis, o que me motivou, mais tarde, a ingressar na segunda graduação, dessa vez em Direito. Lá permaneci até o mês de maio do ano de 1993, quando fui designada para Chefe da Seção de Recrutamento e Seleção. Este setor é encarregado de executar, em parceria com a Reitoria e os departamentos acadêmicos, os concursos realizados para o preenchimento de vagas da universidade. Dois anos mais tarde fui designada Diretora do Setor, que hoje tem a terminologia de Coordenação de Admissão e Progressão.

Inserida nesse contexto, ao longo dos anos, muitas foram as situações e acontecimentos enfrentados, diferentes Reitores, diferentes regulamentações internas e federais, diferentes momentos políticos e econômicos.

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/NilmaGomes.pdf> Acesso em 28 nov 2017.

<sup>2</sup> Trem da alegria – Grupo de servidores públicos que eram nomeados sem a realização de concurso público e que depois eram incorporados à força de trabalho efetiva. (Nota da Autora)

Em minha trajetória acadêmica, com o passar do tempo, meu olhar voltou-se para os sujeitos, quer sejam, os candidatos aprovados nos concursos, tanto os docentes como os técnico-administrativos. No início da década de 2000, o então Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), atual Ministério da Economia (ME), que controla cadastral e financeiramente todos os servidores federais, por meio do Sistema de Administração de Pessoal (SIAPE), incluiu um item referente à cor e etnia, na ficha cadastral dos recém-empossados, o qual é preenchido mediante autodeclaração dos próprios novos servidores. A inserção desta informação, que quantifica os negros em exercício no serviço público federal, veio ao encontro das ações adotadas pelo Estado brasileiro para o combate ao racismo, como, por exemplo, a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), após o Relatório da 3ª Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, 2001.

Diversos paradoxos foram constatados, como, por exemplo, pessoas com estereótipos do grupo racial negro preencherem o campo cor/etnia como sendo de cor branca e etnia branca. Esta ocorrência me levou a deduzir que essa pessoa tinha o seu sentimento de pertença voltado para o grupo racial branco, estabelecendo-se aí um diálogo com Barth (2000) quando argumenta que os agentes recorrem à identidade étnica, para definir a si próprio e os outros, estabelecendo, suas fronteiras de interação, Erikssen (1993).

De outro lado, presenciei pessoas com traços físicos extremamente característicos ao grupo racial branco que, ao se depararem com o campo cor/etnia, se sentiram constrangidos em se autodeclarar brancos, alegando não terem certeza do que são, tendo em vista ser o povo brasileiro tão miscigenado e desconhecem a origem de seus antepassados, ao que remetemos novamente às relações de integração e fronteiras étnicas encontradas em Erikssen (1993) e Fredrik Barth, “a identificação de uma outra pessoa como membro de um mesmo grupo étnico implica um compartilhamento de critérios de avaliação e de julgamento” (Barth, 2000, p. 34).

Outro fato que me chamou muito a atenção foi que, a partir dos meados da década de 2000, o número de candidatos negros aprovados, em alguns cargos, cresceu bastante, em relação aos anos anteriores, o que foi decisivo para que eu chegasse ao problema que abordei em estudo anterior, com dissertação defendida em 2012, a qual investigou os concursos públicos como possíveis mecanismos de democratização de acesso de Afro-brasileiros aos postos de carreira do serviço público e o impacto do racismo institucional sobre esses mecanismos.

Buscando caracterizar o papel desempenhado pelo concurso público na redução das desigualdades étnico-raciais brasileiras, diante da possibilidade de democratizar o acesso de afro-brasileiros aos diferentes cargos e posições nas instituições públicas, foi realizado um estudo sobre as origens e manutenção do racismo institucional na sociedade, demonstrando que no Brasil este tipo de racismo é dissimulado, uma vez que ele é legitimado pelo Estado e se encontra arraigado no constructo social.

Mostrei naquela investigação que as instituições são profundamente ideológicas, com grupos organizados que atuam em estruturas bastante fossilizadas, com comportamentos que regulamentam as relações e que são transmitidos e trocados entre os sujeitos. Esses modelos são perpetuados dentro de espaços de poder, que mascaram o racismo institucional. A ideia de que não existe racismo na sociedade brasileira, hasteando-se a bandeira do mito da democracia racial, Freyre (1933), é refutada por Hasenbalg (1979), Andrews (1998), Silvério (2002) e (2005), Siss (2003) e Gomes N. (2005).

Semelhante ao caso dos norte-americanos que detectaram, na década de 1960, a necessidade de compensar o grupo racial afro-americano pelas atrocidades sofridas, durante a escravidão, pôde-se comprovar, diante da análise dos dados da minha investigação anterior, que a prática de ações compensatórias redistributivas deveria prosperar. Não somente por um simples comportamento oportunista ou modismo, mas a partir de dados oficiais e acadêmicos de relevância, sobre as áreas em que se constata maior discriminação e preconceito, funcionando como uma medida emergencial e temporária, enquanto se buscam outros caminhos, se é que existem. Portanto, a aplicação dessas medidas compensatórias de forma racionalizada, visando a uma inserção mais igualitária de negros no mercado de trabalho, culminaria com a diminuição das desigualdades raciais.

Diante desta constatação, encerrei minha pesquisa de mestrado, na certeza de que muito havia a ser desbravado em direção ao caminho da diminuição das desigualdades de oportunidades entre os grupos negros e brancos.

Desde os tempos em que era aluna ouvinte do Mestrado em Educação da UFRRJ, em 2009, tornei-me integrante do Laboratório de Estudos Afro-brasileiros (LEAFRO) e, em seguida, do Grupo de Pesquisa Educação Superior e Relações Étnico-Raciais (GPESURER) – onde pude vivenciar e trocar experiências com os demais integrantes acerca dos estudos das relações étnico-raciais.

Mais tarde, em articulação com outras instituições federais de educação, localizadas na Região Sudeste nasceu o Observatório das Políticas de Democratização de Acesso e

Permanência na Educação Superior da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (OPAA), que se trata de um programa interinstitucional que se localiza nas fronteiras estabelecidas entre a Educação, a Antropologia das Populações Afro-brasileiras, a Sociologia Política e o Turismo. Ele compreende um conjunto articulado de projetos e outras ações de caráter multidisciplinar integrando atividades de pesquisa, de ensino e de extensão voltadas para a identificação, comparação e análise da implantação de políticas de democratização de acesso e de permanência com sucesso no ensino superior. Cinco Instituições federais de ensino superior (IFES) da Região Sudeste: a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), integram o Observatório das Políticas de Democratização de Acesso e Permanência na Educação Superior da Região Sudeste (OPAAS), por meio do qual pesquisadores desenvolvem suas atividades interessadas, ainda, em identificar, analisar e comparar os investimentos, recursos mobilizados, custos e impactos institucionais advindos da implantação dessas políticas, bem como suas avaliações institucionais, dando respostas efetivas a essa que é uma das questões mais atuais e importantes da educação superior brasileira.<sup>3</sup>

Dois anos mais tarde, em junho de 2014, fui nomeada para exercer a função de Pró-Reitora Adjunta de Assuntos Administrativos. Minhas atividades à frente do setor me levaram a integrar o Fórum Nacional de Gestão de Pessoas (FORGEPE) das IFES. O Fórum é um órgão de assessoramento da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), nas questões relacionadas às políticas de gestão de pessoas das IFES, cujos principais objetivos são assessorar a ANDIFES em sua área de competência, contribuindo para a formulação e implementação das políticas na área de gestão de pessoas, propondo estratégias para sua consecução e promover o intercâmbio, entre as IFES, de temas de interesse do Fórum, bem como promover a troca de experiências entre seus integrantes.

No mesmo mês, em 2014, foi sancionada a Lei 12.990, a qual reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

---

<sup>3</sup> Disponível em <http://r1.ufrrj.br/opaa/pt/apresentacao>. Acesso em 15 jun 2017.

Minha troca de experiências com os membros do FORGEPE serviu para enriquecer minha gnose acerca das mazelas enfrentadas pelas demais universidades, dentre elas, as cotas para negros nos concursos públicos e como aferir o direito efetivo às vagas. Ademais, o conhecimento da lei, bem como a análise do projeto que a originou, cuja proposta veio regulamentar o art. 39 da Lei no 12.288, de 2 de julho de 2010, Estatuto da Igualdade Racial, foram decisivos para definir como se daria a continuidade de minhas pesquisas.

Portanto, a fixação da reserva de vagas para negros nos concursos públicos e a eficácia desse processo, em consonância com o instituto da igualdade constitucional, foram meus objetos de pesquisa inicialmente propostos, quando ingressei no Programa de Doutorado em Educação da UFRRJ, em 2015.

Após ter iniciado meu doutoramento, foi editada a Orientação Normativa (ON) nº 03/2016, oriunda da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho (SGPRT), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, a qual passou a integrar meu objeto de pesquisa. Esta Orientação veio estabelecer normas para a aferição da veracidade da autoidentificação prestada pelos candidatos às vagas reservadas para negros, nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos federais.

Ainda ao longo desta pesquisa, exatos 18 meses após a edição da Orientação Normativa 03/2016, houve sua revogação pela Portaria Normativa (PN) nº 4 de 06 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPDG), a qual estabeleceu a heteroidentificação, colocada em prática pelas Comissões de Verificação de Veracidade (CVV), como critério complementar à autodeclaração dos candidatos negros, a ser previsto nos editais de abertura de concursos públicos de âmbito federal.

### **Elementos de formatação da pesquisa**

Diante do exposto, podemos sintetizar, sob o ponto de vista da legalidade, que a reserva de vagas para negros nos concursos públicos, foi criada a partir da Lei 12.990/2014, com o critério da autodeclaração para fazer jus ao benefício. Posteriormente foram criadas as Comissões de Verificação de Veracidade, como critério adicional à autodeclaração étnico-racial, por meio da Orientação Normativa 03/2016, a qual foi revogada pela Portaria



Normativa 04/2018, que consolidou o exercício e procedimentos das comissões, ambas do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

Esta pesquisa teve como objetivo geral averiguar se as Comissões de Verificação de Veracidade da declaração étnico-racial, dos candidatos à reserva de vagas para negros, cumprem seu papel como mecanismo que possibilita o acesso de negros aos cargos das universidades públicas federais.

Para se atingir o objetivo geral desta pesquisa foram traçados alguns objetivos específicos.

- a) Investigar a evolução histórica da implementação das políticas públicas que levaram à adoção da reserva de vagas para negros, nos concursos públicos, em especial das universidades federais, conforme previsão da Lei 12.990/2014.
- b) Averiguar como se deu o processo de criação das Comissões de Verificação de Veracidade.
- c) Examinar as pressões e o papel desempenhado pelas Comissões de Heteroidentificação da autodeclaração feita pelos candidatos diante da reserva de vagas com viés étnico-racial nos concursos públicos.
- d) Identificar a efetividade das Comissões de Heteroidentificação, como mecanismo de seleção de negros às vagas nos concursos públicos das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas.
- e) Distinguir as possíveis contribuições que esse tipo de processo seletivo pode ou não oferecer ao processo de redução dos elevados índices de racismo institucional.

Assim, justifica-se a realização desta pesquisa, com a hipótese de produzir conhecimentos que possa trazer contribuição para a atuação das Comissões de Heteroidentificação Racial. Além disso, considero que, no momento, existe uma necessidade de se produzir ciência acerca da atuação dessas comissões e se as mesmas atendem ao propósito da lei, quer seja, permitir o acesso de negros às cotas.

A exploração inova ao pretender analisar com profundidade um tópico, cuja literatura ainda é escassa e como as desigualdades sociorraciais podem ser minimizadas, ou não, através da implementação de políticas públicas que visem, primordialmente, um instrumento de discriminação positiva de admissão a futuros profissionais que venham a ocupar posições de relevância para as decisões da nação.

Conforme Gomes N., “a luta contra a desigualdade racial não deve se restringir ao movimento negro, antes, deve ser uma tarefa da sociedade como um todo” (2003, p. 220). Portanto, a pesquisa fundamenta sua proposta em provocar uma fusão do

acadêmico-científico com as relações sociais e pauta sua relevância no contexto das práticas discriminatórias de cunho étnico-racial, buscando motivar, senão transformações, ao menos, reflexões que levem à superação do racismo institucional e das desigualdades na sociedade brasileira, Siss (2003), Silvério (2002), (2003) e (2005) e Better (2008).

O debate sobre a legitimidade da aplicação de políticas de ações afirmativas no Brasil, na modalidade de cotas raciais, trata-se de *uma conversa que vem de longe*, conforme Silva e Carmo (2017). Segundo as autoras, com o fim da II Guerra Mundial, o racismo, suas práticas e teorias, levaram à criação de organizações que pudessem facilitar a compreensão entre as diversas culturas, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1945. Com relação à situação racial no Brasil, foram canalizados estudos, mediante projeto da UNESCO, haja vista a equivocada crença propagada de que o país era um exemplo de democracia racial.

Ainda encontramos posições contrárias à implementação de políticas públicas com viés étnico-racial, no que concerne, especialmente, às cotas raciais, pautadas em um discurso de que a matéria é muito recente na sociedade brasileira. Silva e Carmo (2017) demonstram que a temática já era reivindicada pelo “Movimento Social Negro organizado e por suas lideranças, principalmente após a ditadura Vargas” (p. 18). As autoras apontam que dentre as teses contrárias à adoção de cotas raciais, repousa na hipótese de que, dada à *miscigenação congênita* de nossa sociedade seria difícil definir quem seriam os negros no Brasil e, conseqüentemente, a quem seriam destinadas as cotas.

Precisamente, o Brasil ostenta uma realidade de sérias desigualdades sociais e regionais, concentração de riqueza em alguns centros em detrimento à extrema pobreza em outros, modelo educacional elitista, discriminatório e desigual, seja social ou etnicamente falando, fenômenos que deveriam estar extirpados do cotidiano brasileiro, em conformidade com Munanga (2005), Siss (2008), (2010), (2012) e (2013), Gomes N. (2012) e Silvério (2015).

Nesta perspectiva pretendo analisar como a implementação de políticas públicas de discriminação positiva, na modalidade de reserva de vagas, com viés racial, vem permitindo ou não a participação de um segmento populacional desfavorecido, a ter acesso aos cargos das universidades públicas federais, e se, como nos indica a epígrafe inicial, concorre para proporcionar oportunidades iguais para todos, possibilitando ascensão social para os negros.

Diante desse cenário manifesta-se o questionamento sobre o *modus operandi* da aplicação de medidas legais, tais como a Lei 12.990/2014, a qual reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, e sua atuação como mecanismo competente de acesso a esses cargos.

Não obstante, a Lei 12.990/2014 prever, em seu artigo 2º, que poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros, aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça, utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi publicada a Portaria Normativa 04/2018, que revogou a Orientação Normativa 03/2016, a qual dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros.

Pretendo averiguar se tais políticas de ações afirmativas (PAA), estabelecidas pela Lei 12.990/2014 e a Portaria Normativa 04/2018 são eficientes e eficazes na medida em que espera-se que não fiquem limitadas ao mero cumprimento de ofício, ou, em outras palavras, que não se circunscreva à adoção de práticas demandadas pela lei, mas sim que se obtenha um resultado útil e profícuo, que venha agregar diferença substancial ao grupo a que se destina e à sociedade em geral.

## **Estruturação da Pesquisa**

A presente pesquisa está estruturada em cinco capítulos.

No primeiro capítulo intitulado *Ações Afirmativas: Cenário Histórico, Trajetória e Marcos Legais Brasileiros*, apresentei um estudo sobre as políticas públicas, com ênfase em um levantamento bibliográfico sobre os principais conceitos, abordagens e técnicas. Em seguida, trouxe o formato de implantação de ações afirmativas etnicamente enviesadas, abordando as experiências indiana e americana Weisskopf (2004). Tal comparação se deve ao fato de que ambos os países se destacam como exemplos exitosos de implantação, principalmente a partir da década de 1960 nos Estados Unidos da América (EUA), e constituírem produtiva literatura.

Busquei apoio em Celina Souza (2006) que se reporta aos primeiros estudiosos a se dedicar às *public policies* como área de conhecimento acadêmico, nos EUA, tais como Lasswell (1936), Mead (1995) e Dye (1972).

Referenciei os marcos legais de combate ao racismo e proteção aos direitos humanos, começando pelos pertencentes aos sistemas globais, como, por exemplo, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965 e ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968.

Foi realizada uma cronologização da adoção de políticas públicas raciais no Brasil, até os dias atuais, considerando-se que o problema de pesquisa busca compreender a efetividade das ações afirmativas na modalidade de reserva de vagas para negros, nos concursos públicos realizados nas universidades públicas federais com foco no papel desempenhado pelas Comissões de Verificação de Veracidade da autodeclaração étnico-racial.

Segundo Piovesan (2006) a doutrina da superioridade baseada em diferenças raciais, dentre outras características negativas, é socialmente injusta e perigosa. Para a autora, conforme o artigo 1º da Convenção, quaisquer distinções, exclusões, restrições ou preferências que levem um grupo racial ao cerceamento de direitos, constituem discriminação que, por sua vez, significa desigualdade.

No intuito de combater as desigualdades étnico-raciais, alguns países começaram a adotar políticas públicas. Souza (2006) demonstra essa trajetória e os principais conceitos e modelos de práticas de políticas públicas e, de forma sintetizada, mapeia o “estado-da-arte” da literatura que trata o tema, bem como as principais vertentes sobre a análise de políticas públicas no Brasil.

Busquei alicerce em Munanga (2001), Siss (2003), Silvério (2003) e Gomes J. (2005), os quais asseveram que as políticas públicas étnico-raciais compreendem ações voltadas para grupos historicamente discriminados. Essas ações podem contribuir para reduzir os altos índices de desigualdades entre brancos e negros e colocar estes últimos em posição de visibilidade social, econômica e política.

Por meio de Bourdieu (1998), (2005) e (2007), justifiquei as relações de desigualdades entre brancos e negros, que correspondem a uma violência simbólica. No ideário do autor, trata-se de um processo de arbitrário cultural, expressado pela interiorização da cultura dominante, que, por meio de uma imposição dissimulada, se reproduz pela presença da dominação nas relações sociais, conforme Weber (2009).

No capítulo 2, intitulado *Racismo Institucional: dinâmicas e tensões*, trouxe como embasamento Hasenbalg (1979), Andrews (1998), Silvério (2002) e Siss (2003), que alertam para as desastrosas consequências da política imigracionista do Estado brasileiro no período

pós-abolição, que podem ser apontadas como o impedimento do acesso à educação e geram dificuldades para galgar boas colocações no mercado de trabalho, tanto privado quanto público.

A sub-representação dos negros nos melhores postos do mercado de trabalho, é considerada legado da escravidão, na perspectiva de Florestan Fernandes (2007), o que é refutado por Andrews (1998), que desmistifica essa assumpção, ao apontar a permanência da discriminação na sociedade brasileira.

Florestan (2007) considerava que a discriminação racial, no processo de mobilidade social, seria substituída pela discriminação de classe e o preconceito racial restaria apenas como uma herança do período colonial. Hasenbalg (1979), também contrapôs Florestan ao demonstrar que as desigualdades nas chances de mobilidade social entre negros e brancos, continuaria a existir, independentemente de sua classe.

A existência de raças, como as diferenças físicas entre grupos humanos, estabelecida pelos cientistas nos séculos XVII e XIX, originou a ideologia racista. Siss (2003) considera raça um mecanismo ideológico. Better (2008) aponta a existência de uma estratificação social, fundamentado na percepção fenotípica, que instrumentaliza a distinção e a alocação dos indivíduos na estrutura da sociedade. Funda-se, então, o conceito de superioridade do branco europeu, estabelecendo-se o racismo sociobiológico que enxerga o outro como uma ameaça ao seu patrimônio físico, cultural, social, moral e intelectual.

Ao reconhecer o racismo como categoria que inferioriza um grupo étnico-racial em detrimento de outro, conferi destaque às categorias de branquitude e branquidade. Conforme Piza (2002), a branquitude é tão natural, que faz parte da identidade coletiva, chegando a uma invisibilidade racial. Essa invisibilidade branca é atingida quando uma sociedade se percebe como a única identidade possível. Assim a branquitude se impõe como o sentimento de privilégio que determinados sujeitos mantêm, que lhes confere recursos materiais e simbólicos gerados, historicamente, desde o colonialismo.

Vron Ware (2004) demonstra que se tem como premissa que ser branco é a regra e as demais pessoas são racializadas. Sua obra traz a branquidade e a análise do comportamento do indivíduo branco para expressar que o pensamento racial está profundamente inserido nas estruturas sociais, culturais e psicológicas.

Bento (2002) afirma que os brancos, na sociedade brasileira, agem por via de “pactos narcísicos” e “medos do outro”. Neste viés, trago as considerações de Skliar (2003) o qual adverte que todos desempenhamos o papel do outro, sob a perspectiva do olhar de fora, de

outro tempo, de outro espaço. Portanto, segundo o autor, é pela presença do outro que nos metamorfoseamos, sem desconsiderar que nossa percepção do outro, pode ser errônea, distorcida ou mascarada. “O outro como hóspede; o centro da mesmidade; o gozo includente para a alteridade” (SKLIAR, 2003, p. 71).

Segundo Munanga (2012), dentre os aspectos fundamentais da negritude, estão a busca da identidade cultural e da ação política. Ela nasce de uma reação em defesa do perfil cultural negro. Assim, Munanga classifica a negritude como categoria sócio-histórica e não biológica, que teve importância revolucionária ao romper com paradigmas da cultura eurocêntrica.

Bourdieu (1998) (2007), se faz presente, no que se refere às relações de dominação, em diálogo com Weber (2009) que partem do pressuposto que existe uma aceitação instintiva da autoridade exercida por determinadas pessoas e grupos de pessoas, baseada numa espécie de representação simbólica da dominação. O “mundo social” em que os indivíduos se inserem, de certa maneira, se incorpora em seus *habitus*, e constrói suas matrizes de valores culturais, que lhes direcionam a maneira de pensar, ver, analisar e agir nas mais variadas situações, como, por exemplo, análise situacionais e conjunturais, de estilos de vida, julgamentos políticos, morais, estéticos, os quais serão realizados em um campo demarcado pelos agentes.

Discuti, ainda, o racismo institucional e as desigualdades raciais no Brasil, em uma sociedade eminentemente burocrática, expondo sua validação pelo Estado brasileiro, como entrave ao exercício pleno da cidadania para os negros. Andrews (1998), Silvério (2002) e Siss (2003) são referenciados pela demonstração de como o Estado brasileiro atuou como árbitro da competição entre negros e imigrantes brancos no período pós-abolição, o que demonstra um incentivo estatal às desigualdades, à medida que impossibilitou uma disputa igualitária pelos melhores postos do mercado, tanto nas fazendas como nas cidades.

Considerando que meu objeto de estudo se relaciona à reserva de vagas para negros em postos de trabalho na administração pública, conforme citado anteriormente, tracei um comparativo entre os tipos de administração pública no Brasil e nos EUA, no intuito de demonstrar as diferenças e similitudes da dinâmica do racismo institucional em uma sociedade que adota ações afirmativas há cinquenta anos e uma recém-adoptante das mesmas políticas. Segundo Better (2008), o racismo institucional pode ser demonstrado por meio de procedimentos, práticas e políticas que operam dentro das instituições sociais que,

consequentemente, “penalizam, e colocam em situação de desvantagem e exploração, indivíduos que são membros de grupos não-brancos/étnicos” (BETTER, 2008, p.27).

No terceiro capítulo, *Cotas étnico-raciais nos concursos públicos: conjuntura e aspectos jurídicos*, analisei os diplomas legais que normatizam ações afirmativas, como instrumentos de acesso de negros aos cargos da administração pública.

Ikawa (2008) fomenta o debate em torno da adoção de ações afirmativas étnico-raciais no Brasil, ao abordar as perspectivas jurídica, moral, sociológica e política, considerando os princípios constitucionais da dignidade humana e da igualdade, cujo diálogo se estabelece com Gomes J. (2001) na medida em que este propõe a discussão sob o prisma da mitigação da flagrante desigualdade brasileira. Segundo o ex ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), os brasileiros fingem ignorar a raiz das mazelas da discriminação e alijamento de negros do processo produtivo e da vida social digna.

Recorri a Bonavides (2000), que nos traz o instituto da legitimidade diante da Teoria Geral do Direito. Ademais, nos embasamos nos aspectos da legitimidade em Weber (2008), Kelsen (1998) e Habermas (1997).

Weber (2008), com sua Tipologia das Dominações, concebeu um conceito positivista, muito utilizado até os dias atuais. O autor considera que é pela crença na sua legitimidade que uma dominação permanece por parte de cada um dos dominados para obedecer aos ditames que lhes são impostos.

Kelsen (1998) e sua Teoria Pura do Direito, com forte influência weberiana, analisa o direito totalmente separado da moral e da política. Para a teoria kelsiana o princípio da legitimidade pode ser definido como “o princípio de que a norma de uma ordem jurídica é válida até a sua validade terminar por um modo determinado através desta mesma ordem jurídica, ou até ser substituída pela validade de uma outra norma desta ordem jurídica” (p. 146).

Habermas (1997) desenvolve o estudo da legitimidade por meio de sua Teoria do Agir Comunicativo, a qual analisa o outro em um processo de cooperação dialética e coletiva. Este processo se consuma mediante a linguagem que legitima as relações sociais, que estabelece entre os sujeitos a capacidade de se expressar e ser compreendido.

A discussão em torno da legitimidade se justifica, tendo em vista a constitucionalidade da Lei 12.990/2014 ter sido acolhida por unanimidade pelo STF, em consonância com o voto do relator Luis Roberto Barroso e demais ministros da corte, julgamento findo em junho de 2017.

Para um aprofundamento no debate, quanto à aplicação do artigo 5º da Constituição Federal, abordei, ainda, a evolução do princípio da igualdade, traçando relação entre suas modalidades formal e material, imprescindíveis para compreendermos como se opera o sentido da discriminação positiva, trazendo como suporte, Barbosa (1997), Moraes (2000) e Gomes J (2001), dentre outros.

No quarto capítulo, *Referenciais Norteadores para o Desenvolvimento da Pesquisa*, salientei as circunstâncias históricas que atuaram como pano de fundo para a formação de uma sociedade desigual e discriminatória, que enraizou o racismo institucional. Este cenário excludente ensejou a adoção de inúmeros programas de combate ao racismo e políticas de ação afirmativa, para buscar minimizar o desequilíbrio de oportunidades entre negros e brancos. A segunda parte do capítulo apresenta o desenvolvimento da pesquisa, sob o aspecto metodológico, considerando a abordagem qualitativa, conforme Ludke & André (1986) e o procedimento da pesquisa-ação participante, segundo Thiollent (2009) e Barbier (2002). Para análise da contextualização dos relatos concedidos pelos Entrevistados, recorri à técnica da análise do discurso, sob a ótica de Iñiguez (2004) e Rojo (2004), que contribuem para analisar criticamente o discurso, diante da dinâmica da discriminação racial, além de Orlandi (2008) e (2009) e Pêcheux (2006), que partem do pressuposto dos sentidos da análise de discurso. Outrossim, utilizei diferentes técnicas de coleta de dados utilizadas, para que fosse possível responder, adequadamente, ao problema central.

No quinto capítulo, *Comissões de heteroidentificação: pressões, deslocamentos e impactos* apresentei os resultados analisados com base nos dados coletados no campo e sua interpretação, bem como a análise das entrevistas semiestruturadas aplicadas aos informantes, com suporte teórico de elementos de análise de discurso. Para esta interpretação, busquei aporte nos referenciais já citados, tal qual em Dias (2018), Raupp Rios (2018), Nunes (2018) e Vaz (2018), que me ajudaram a entender a dinâmica das comissões.

Por fim, discorri sobre as considerações finais, embora sempre parciais, a que cheguei no exercício desta pesquisa.



## CAPÍTULO I – AÇÕES AFIRMATIVAS: CENÁRIO HISTÓRICO, TRAJETÓRIA E MARCOS LEGAIS BRASILEIROS

*Atualmente, as ações afirmativas, podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego. [...] Em síntese, trata-se de políticas e mecanismos de inclusão concebidas por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido – o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito.*  
(Joaquim Benedito Barbosa Gomes)<sup>4</sup>

### 1.1 Políticas Públicas – Conceitos e Amplitudes

Para iniciarmos o inventário do suporte bibliográfico à categoria de ações afirmativas, as quais constituem formas de execução das políticas públicas, conforme nos esclarece a epígrafe, cuja definição norteia esta investigação, optei por um aprofundamento das principais abordagens destas, haja vista a importância dos conhecimentos desenvolvidos sobre a temática, para as mais diversas áreas científicas, dentre elas: a ciência política, a economia, o direito e a administração pública, que vem a ser o nosso campo de pesquisa.

Precede ao detalhamento do estudo sobre as políticas públicas, mencionar os conceitos de Marshall (1967) que envolvem as políticas sociais. A abordagem à trilogia dos direitos de Marshall (1967) traz a lume uma conferência proferida em 1949, intitulada *O Desenvolvimento da Cidadania até o fim do século XIX*. Marshall chamava à atenção para a importância dos três elementos da cidadania, quer sejam o elemento civil, composto de direitos inerentes às liberdades individuais, o político, ligado à participação nessa esfera e o social, para o qual o autor destaca que

se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança de participar, por completo, na herança nacional e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1967, p. 63-64)

Conforme o texto destacado, ao considerar o elemento social como universal à vida do cidadão, quando salienta o direito de participar, por completo, na herança nacional, pode-se perceber o viés inclusivo na fala de Marshall, o que se dá, na prática, por meio de políticas

---

<sup>4</sup>GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Renovar, 2001, p. 67/69.

sociais.

Marshall (1967) vincula a área das políticas sociais a problemas sociais e ao exercício pleno da cidadania, o que implicaria em uma política de governo voltada para intervenção na economia de mercado visando o *welfare state*, o estado de bem-estar, de seus cidadãos. Para o autor, o núcleo central da política social poderia ser representado pelo seguro social, os serviços assistenciais médicos e sociais, a assistência pública, além de habitação e educação.

Segundo Hofling (2001), deve-se fazer uma diferenciação entre políticas públicas e políticas sociais. A política pública se dá quando o Estado assume sua responsabilidade por meio de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade. Por outro lado, para a autora, as políticas sociais se referem a ações implementadas pelo Estado, que englobam a proteção social, e objetivam à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Hofling considera a educação uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado que atua com interferência, “visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social” (HOFLING, 2001, p. 31).

Para Vieira (2009), a política social corresponde a uma estratégia estatal, materializada em forma de relações jurídicas e políticas, que a põe em prática por meio da articulação entre diferentes setores organizados e pactuados, para atender a necessidades sociais.

De acordo com Maciel (2009), as políticas sociais são elaboradas com objetivos distintos, como é o caso das políticas universais e das políticas focais, tomando por base o cenário de desigualdades sociais. Para tanto, a autora identifica as políticas sociais como políticas de inclusão, especialmente quando apresentam caráter focal, como as ações afirmativas. Em outras palavras, a adoção de ações afirmativas etnicamente envezadas, constituem políticas focais, pois visam à inclusão de determinado grupo social discriminado e alijado de direitos. Maciel (2009) considera que embora possuam características distintas, as políticas universais e focais, não se excluem, pelo contrário, são complementares, coexistindo sem prejuízo de ambas.

Podemos citar como exemplo de uma política focal inclusiva, em um contexto de políticas de caráter universal, no sistema educacional brasileiro, o tratamento concedido à educação especial, ou, ainda, as vagas destinadas a pessoas com deficiência nos concursos públicos. Nas palavras de Garcia (2013), a educação especial, no Brasil, durante a última década, passou a adotar uma perspectiva inclusiva para a educação nacional, devido aos

sujeitos que constituem o público-alvo das políticas, que são as pessoas portadoras de deficiências, altas habilidades e transtornos globais de desenvolvimento.

Outra modalidade de política focal, no Brasil, foi a reserva de vagas para agricultores ou filhos destes, que fossem proprietários ou não de terras nas escolas superiores de Agricultura e Veterinária, mantidas pela União, criada pela Lei 5.465/1968 e revogada em 1985. Referida lei, apelidada de “Lei do Boi”, em seu texto, não fazia distinção entre os proprietários de terras e os agricultores. Entretanto, na prática, foi uma ação afirmativa para os filhos de fazendeiros, uma vez que, os filhos de agricultores raramente conseguiam acesso aos cursos superiores, pois não possuíam base educacional fundamental preparatória, que os capacitasse a disputar as vagas oferecidas.

No que se refere à *public policy* (política pública) como área de conhecimento acadêmico, Celina Souza (2006), se reporta aos quatro primeiros estudiosos do assunto, nos Estados Unidos da América (EUA), Laswell (1936), Simon (1957), Lindblom (1959) e Easton (1965).

Souza, (2006), salienta que cabe a Lasswell (1936), a cunha da expressão *policy analysis* (análise de política pública), para conceder equilíbrio entre o conhecimento científico/acadêmico com conhecimento empírico e interlocução entre os sujeitos participantes dos estudos, quer sejam, cientistas sociais, outros grupos e o governo.

Simon (1957), por sua vez, introduziu os *policy makers* (decisores políticos), expressão do autor, a qual me permito substituir por “gestores políticos”, por considerar mais apropriada. Prossegue Souza (2006) destacando que a racionalidade dos gestores, pode ser maximizada pela criação de normas e incentivos que enquadrem o comportamento dos participantes do processo na direção de resultados desejados, devido ao enfrentamento de problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo exíguo para a tomada de decisão, além de autointeresse, dentre outros.

Souza questiona o enfoque de Lindblom (1959) e (1979), que propõe a inclusão de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, como, por exemplo, as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Neste viés, as políticas públicas passariam a incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

A autora aponta, ainda, que Easton (1965) definiu as políticas públicas como um sistema encadeado por fatores de formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, os

resultados e efeitos das políticas públicas são influenciados pelos partidos, pela mídia e por grupos de interesse.

Em conformidade com Souza (2006), a política pública, em geral, é campo de conhecimentos multidisciplinares, o que justifica as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade, além de contribuir para os avanços teóricos e empíricos de disciplinas como economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas. Neste sentido, Souza (2006) entende a política pública como um campo holístico, isto é, que considera o todo, em relação às partes, que situa diversas unidades em totalidades organizadas. Neste sentido, comportam vários "olhares", em consonância com Schneider (2005), na medida em que o ponto de intercessão entre as análises de redes das políticas públicas é a formulação destas que não depende somente da ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas sim de múltiplos atores. Por consequência, as políticas públicas, desdobram-se em planos, programas, projetos, banco de dados e pesquisas que, uma vez executadas, necessitam ser submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Conforme Schneider (2005) e Secchi (2012), muito embora possam haver obstáculos que se referem a uma determinada área pública, a política de enfrentamento deve ser elaborada por atores integrados, tanto pelo Estado como por instituições privadas. Portanto, a política pública é uma ação formulada para combater um problema público, porém “não é mais um assunto exclusivo de uma hierarquia governamental e administrativa integrada, senão que se encontra em redes, nas quais estão envolvidas organizações tanto públicas quanto privadas” (SCHNEIDER, 2005, p. 37), com atuações de representações intraorganizacionais, interorganizacionais e transnacionais, formando uma rede de políticas públicas.

O modelo em rede de políticas públicas, proposto por Schneider (2005), integra uma nova forma de governança política. Contemporaneamente o conceito de governança, se aplica à regulação e orientação da sociedade por meio de instituições e atores sociais que se inter-relacionam, sem limitação à exclusiva gerência estatal. Este modelo se contrapõe ao tradicional hierárquico de incremento, por meio do qual a elaboração dessas medidas era faculdade exclusiva dos poderes Legislativo e Executivo. Ademais, a formação de redes de políticas públicas pode ser justificada, também, devido à escassez de recursos estatais, o que torna esses atores limitados em prover as garantias necessárias ao embate às desigualdades experimentado por determinados grupos sociais.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) alertam que “a política pública é um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais sujeitos a restrições” (p. 6). Por conseguinte, a política pública contém objetivos articulados e instrumentos metodológicos para colocá-los em prática, em prol de um grupo alvo, em princípio, desprovido e merecedor de determinada ação social.

Souza (2007) ressalta que “a definição mais conhecida continua sendo a de Lasswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (p. 24). Entretanto, para a autora, não existe uma única, nem melhor, forma de se definir o termo política pública e destaca quatro teóricos que contribuem com suas precisas elucidações, conforme os parágrafos a seguir.

Mead (1995) a define como um campo de estudo que tem o potencial de melhorar a política e nos ensina um pouco mais sobre o governo à luz de grandes questões públicas. Ressalta a autora que a política pública como campo acadêmico emergiu nos EUA, nos anos 1960, devido à insatisfação generalizada da sociedade com o governo.

Segundo Peters (1986) a política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. O autor aponta uma dicotomia entre aquilo que a política pública americana promete e o que é entregue.

Dye (1972) sintetiza a definição de política pública como “tudo o que o governo escolhe fazer ou deixar de fazer” (p. 2). Como descrevem Smith e Larimer (2017, p. 3), a lista de características da política pública é tão extensa, que juntas compõem a teoria do ‘tudo ou nada’, sintetizada por Dye. Para este, o Estado constitui o agente primário da *policy-making*, seja qual for o agente deflagrador da política pública. Assim, as organizações de caridade, as Organizações Não Governamentais (ONGs), ou quaisquer entidades, podem elaborar as políticas, muito embora as decisões finais serão sempre privativas do gestor estatal, que detém a capacidade de deliberar oficialmente em nome dos cidadãos.

Ademais, para Dye (1972) a política pública se origina de um ato estatal consciente que parte de uma demanda específica e adverte que, muitas vezes, a partir de uma iniciativa de regulamentar determinada atividade ou serviço, pode-se gerar um efeito não previsto ou não intencional, o que não irá corresponder a uma política pública. Este resultado não intencional produz um subproduto, que pode trazer benefícios ou não à sociedade, mas não constitui uma política pública propriamente dita.

Segundo a proposta de Dye (1972), os aspectos que cercam a *policy-making*, levam à análise dessas políticas, como um processo aplicado à resolução de problemas e responsabilizam as ações governamentais, de forma que sejam adotadas consciente e deliberadamente. Por outro lado, Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam que os governos raramente tomam uma única decisão ao elaborar uma *police-making*, como infere a proposição de Dye, mas sim, depurando essa definição, que esse processo de tomada de decisão seja dinâmico e constitua um conjunto de decisões inter-relacionadas, Segundo Jenkins a *policy-making* significa

[...] a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve (JENKINS, 1978, p. 15).<sup>5</sup>

Pode-se depreender, portanto, que as políticas públicas são intervenções que ultrapassam as políticas governamentais, que buscarão superar um “problema público”. Contemporaneamente, os Estados e entes públicos encontram dificuldades e escassez de recursos, o que os leva à adoção de parcerias solidárias, público-privadas, dentro do país ou com organismos internacionais, sejam ou não governamentais, para tentar resolver problemas que, em tempos de globalização, podem ter reflexos mundiais. Em suma, como declararam Smith e Larimer (2017), “The field of public policy studies is sort of like the Loch Ness Monster: a lot of people believe in it even though no one is really sure it exists” (p. 1).<sup>6</sup>

Considerando-se os primeiros estudos aprofundados, pôde-se perceber a presença de problemas de ordem pública, que precisam ser tratados por meio de ações específicas. Portanto, podemos perceber que a bibliografia acerca de políticas públicas foi amadurecendo, emergindo como um campo novo da ciência, em especial a partir da segunda metade do século XX, no pós Segunda Guerra Mundial.

Esse período foi considerado uma era de grande mobilização dos movimentos de luta pelos direitos civis e fez emergir um modelo de ética universal, Nogueira (2008), principalmente entre os países ocidentais, baseado na dignidade humana e na busca pelos

---

<sup>5</sup>um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator político ou um grupo de atores sobre a seleção de objetivos e os meios para alcançá-los dentro de uma situação específica, onde essas decisões devem, em princípio, estar dentro do poder desses atores. (Tradução da autora)

<sup>6</sup> O campo de estudos de políticas públicas é como o Monstro do Lago Ness: muitas pessoas acreditam nele mesmo que ninguém esteja realmente certo de que ele exista. (Tradução da autora)

valores éticos de igualdade entre as pessoas, os quais clamavam pelo fim das injustiças sociais. Dentre as sequelas deixadas pela Segunda Guerra, muitas pessoas retornaram para seus países de origem com deficiências físicas, mutiladas, aumentando o número de necessitados. Dessa forma, um movimento de inclusão fez crescer as organizações de reivindicações em prol dos deficientes, procurando reabilitá-los e reintegrá-los à sociedade e em seus postos de trabalho. Diante deste cenário, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, vem mobilizar a comunidade internacional a formar uma união em prol dos valores do bem comum e da garantia da dignidade humana. Os governos, então, se uniram para a criação de dispositivos legais capazes de “proteger o homem contra o homem, as nações contra as nações e sempre que os homens e as nações se arroguem do poder de violar direitos” (Brasil, 1990, p.07).

Assim sendo, para minimizar ou, até mesmo, elucidar os problemas de ordem pública, que tenham caráter compensatório para determinados grupos vulneráveis, os quais requerem a adoção de medidas peculiares, o estudo das políticas públicas prossegue sendo esquadrihado por diversos estudiosos, dentre os quais destacam-se algumas tipologias desenvolvidas.

Destarte, o estudo das políticas públicas se estende em tipologias classificatórias, que serão citadas, brevemente, no intuito de compor a literatura a respeito da temática, sem, entretanto, nos aprofundarmos, haja vista as classificações não constituírem categoria de análise imprescindível para a pesquisa.

O modelo classificatório de Theodor Lowi (1964) e (1972), a Abordagem das Arenas, distingue quatro tipos de políticas públicas, cada um deles correspondendo a uma arena (*politics*) à qual a *policy* foi originada, a partir das perspectivas dos sujeitos.

De acordo com o autor, uma política pode ser regulatória, ao estabelecer obrigatoriedade a determinados padrões comportamentais e regras para atores públicos e privados. Portanto, a política regulatória trata da atuação do Estado para efetivar a normatização das relações e atividades sociais, econômicas e políticas. Pode-se citar a criação das agências reguladoras no país, por exemplo, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional de Petróleo (ANP), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Saúde (ANS), dentre outras, que farão o controle e a fiscalização da execução das políticas.

Por outro viés de análise, o Estado tem o papel de provedor de serviços públicos necessários à sociedade, tais como saúde e educação. Entretanto, o poder estatal transfere o ônus do provimento desses serviços, diluindo sua responsabilidade e os seus custos para

entidades reguladoras, que, por sua vez, os repassarão à coletividade, ao mesmo tempo em que o Estado, sem onerar a máquina pública, atinge suas metas.

Este modelo de Estado coaduna-se com a doutrina do Estado liberal que, segundo Bobbio (1998) é visto como um Estado limitado, tanto quanto aos poderes como suas funções. Portanto, para Bobbio, a partir do pressuposto da doutrina liberal, o Estado mínimo representa o limite das funções das estatais. Por conseguinte, advém deste modelo de Estado a adoção de políticas regulatórias.

Outra classificação das políticas públicas é como política distributiva, que diz respeito às decisões tomadas pelo governo em prol de grupos de pessoas específicos, localidades, regiões, e outros, em detrimento do todo, mediante recursos provenientes da coletividade. Como modalidade deste tipo de política, no Brasil, podem ser citados os casos em que ocorrem enchentes, decorrentes de chuvas em determinada região. Há, ainda, a política distributiva, de caráter assistencialista exercida, principalmente, em épocas de eleição, para o atendimento de necessidades mais individualistas do que em prol de da sociedade em geral, como a pavimentação de determinadas ruas.

Tem-se a política redistributiva que visa atingir um número maior de pessoas e podem ser entendidas como políticas sociais “universais”, como por exemplo, o sistema previdenciário. Esse tipo de política, que atinge uma parte da população, pode causar discordância entre os atores sociais, por ser destinada a um segmento em detrimento de outro, como, por exemplo, o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, somente para pessoas de baixa renda ou, ainda, o aumento de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para moradores de algumas regiões, enquanto são concedidas isenções do mesmo imposto para moradores de outras regiões.

O quarto tipo apontado por Lowi (1972), a política constitutiva ou estruturadora, trata de procedimentos, competências e regras de elaboração das demais políticas públicas, bem como as normas de funcionamento da sociedade e do próprio governo. São também chamadas de *meta-polícies*, porque se estabelecem como normatização dos outros três tipos de políticas, pois moldam a dinâmica política nessas outras arenas. Pode-se citar como exemplo de uma política constitutiva a modificação do sistema eleitoral.

Muito embora Lowi (1972) proponha em sua tipologia a divisão das políticas públicas em quatro classificações, o autor alerta que elas não são imutáveis e imobilizadas, mas sim podem transformar-se entre si, na medida em que os projetos sociais demandem



características e objetivos que justifiquem ações e comportamentos pertinentes a outro tipo classificatório.

A análise de Ripley e Franklin (1982), parte da tipologia proposta por Lowi (1972), porém com ênfase na política regulatória, a qual é subdividida em política regulatória competitiva e política regulatória protetora. A primeira está relacionada às regulamentações que envolvem a oferta de bens e serviços, como, por exemplo, a concessão para explorar linhas de ônibus em uma cidade; enquanto a segunda está afeta às regulamentações ligadas aos indivíduos, como a restrição da venda de antibióticos no Brasil.

Segundo Rua e Romanini (2014), ao analisarmos as políticas públicas quanto à finalidade e área de atuação, enquanto realização das políticas sociais, Marshall (1967), encontramos uma subdivisão em políticas compensatórias que são aquelas implementadas com o propósito de minimizar distorções sociais profundas, como as políticas de demarcação de terras indígenas e a reserva de vagas para negros em concursos públicos, instituída pela Lei 12.990/2014, conforme Gomes J (2003) e Lewandowski (2014).

As políticas emancipatórias são dirigidas a grupos sociais vulneráveis, de modo a promover sua independência frente à ação do Estado, como a reforma agrária, a qualificação profissional. Segundo Fonseca A. (2001), a adoção desse tipo de política visa retirar grupos focais do círculo de dependência de certo programa de ação social do Estado, proporcionando autonomia aos membros de uma comunidade, podendo atrelar educação, por exemplo, que vislumbrem um futuro mais digno às famílias.

Em síntese, recorremos a Smith e Larimer (2017, p. 4), os quais defendem que não existe um conceito central para a definição de políticas públicas. Assim, considerando-as "disciplinares ou transdisciplinares", em diálogo com Pielke (2004, p. 216), os estudiosos podem adotar e adaptar as teorias e métodos de vários campos pressupondo o que funciona melhor para a questão a que se dedicam.

Diante dos conceitos e classificações apresentadas, ressalto existirem outros autores que os estudam, tendo, porém, elencado as interpretações que considero relevantes para suporte a meu objeto de pesquisa, depreendendo que as políticas públicas referem-se, intrinsecamente, a um movimento de inclusão de um coletivo ou determinado grupo.

Conforme se pode constatar, as políticas públicas envolvem uma combinação de demandas, decisões e estratégias necessárias à implementação de medidas de suporte a determinado fato gerador. Portanto, as políticas públicas estão intimamente ligadas à atividade política, uma vez que, para que a máquina pública adote ou não determinada

ação, é necessária uma articulação entre diversos atores sociais, que podem ser, governantes, parlamentares, burocratas, membros do judiciário, sindicatos, movimentos sociais, representantes da mídia, dentre outros. Além de todos os sujeitos envolvidos, distintos componentes, tais como financeiro, disputas sociais e políticas, podem ter influência na adoção ou não da medida.

Muitas vezes o jogo de interesses dos atores que esperam obter ganhos e vantagens, é posto à mesa de negociação, levando-se em conta, como citado anteriormente, “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24).

Este diagnóstico leva, por analogia, à teoria da reprodução, Bourdieu (1992), de um discurso de dominação, exercido por meio de uma violência simbólica, por membros de uma camada supostamente alçada à superioridade que decidirá ou não pela adoção da política pública.

Tendo em vista todos os fundamentos consolidados, acerca de políticas públicas, percebe-se que a arena de poder é um elemento comum nas formatações das diversas tipologias, ao que faço nexos aos preceitos bourdieusianos. Entre os atores envolvidos no processo de criação, aplicação e extinção de um determinado tipo de política pública, há uma relação de poder simbólico capaz de impor significados, “legitimamente”, segundo Bourdieu (1998). O autor dialoga com a sociologia estrutural de Durkheim (1978), que entende a sociedade como integrada, coesa e mantida por regras de convivência coletiva onde os indivíduos que participam dos mesmos grupos, compartilham em maior, ou menor grau, de valores e crenças, os quais constituem traços orientadores de ações e atitudes a que o sociólogo chama de “consciência coletiva”. Bourdieu (1998) procura mostrar que o poder simbólico manifesta-se por meio de sistemas simbólicos que, por sua vez, são estruturas estruturadas e estruturantes da sociedade como, por exemplo, a religião e a cultura. Os sistemas simbólicos atuam como instrumentos de legitimação da dominação, de um determinado grupo social sobre outro, exercendo uma violência simbólica, fundamentado em relações de força, ao que Weber (2008) denomina de *domesticação dos dominados*.

Para Bourdieu (2005), essa legitimação das estratégias de dominação ocorre devido à ação das forças sociais e pela estrutura das normas internas do campo do mundo social em que os indivíduos se inserem, e que de certa maneira se incorporam em seus *habitus*, que na idealização do autor traduz-se como uma matriz de valores culturais, determinada pela posição social do indivíduo que lhe permite pensar, ver, analisar e agir nas mais variadas situações, como, por exemplo, análises situacionais e conjunturais, de estilos de vida,

juízos políticos, morais, estéticos, os quais serão realizados em um campo demarcado pelos agentes mediante sua situação social.

Segundo Rua (1998), o fato de uma política pública ter sido definida não garante sua implementação, pois muitas vezes o grupo decisório e o de executores são diferentes ou têm interesses contraditórios. De outra forma, a autora ressalta, também, que pode haver uma reação ou omissão por parte dos próprios beneficiários da medida, ou pode, ainda, gerar resultados contrários ao que se pretendia originariamente.

Teoricamente, o conhecimento dessas diferenciações conceituais e classificatórias é importante, para que as proposições das políticas públicas sejam adequadas e busquem relevância prática. Não obstante, as diferentes concepções se apresentam inter-relacionadas, entrelaçadas e concentradas em um objetivo comum, quer seja, a ação política.

## **1.2. Ações Afirmativas – Experiências Exitosas de Implantação – Índia e EUA**

Concentramos nosso levantamento com foco nas diferentes nações cujas medidas guardam pertinência temática com esta investigação, a qual pauta-se nas ações afirmativas de combate à discriminação racial.

Conforme demonstra a história da colonização dos povos, em geral, identificamos a escravidão como um ponto de intercessão, no que diz respeito a esse processo. Para descrever o nexo entre escravizador x escravizado, encontramos supedâneo em Bourdieu (1998), (2005), (2007), com suas reflexões no que se refere à violência simbólica para representar as relações de dominação, Weber (2009). O dominador, frente ao dominado, recorre a estratégias de dominação presentes nas forças sociais e estrutura das normas internas do campo em que os indivíduos se inserem. As relações simbólicas são concomitantemente autônomas e dependentes das relações de força entre os sujeitos. Portanto, o efeito da dominação se concretiza por meio das representações de percepção, de avaliação e de ação que são constitutivos do *habitus*, Bourdieu (2007), que traduz os estilos de vida, juízos políticos, morais e estéticos. Mais um aspecto importante, para compreensão dessas relações de dominação, na concepção bourdieusiana, relaciona-se ao *ethos* que corresponde a “um sistema de valores implícitos e profundamente interiorizados que contribui para definir entre outras coisas, as atitudes face ao capital cultural” (BOURDIEU, 2005, p. 42) que, em síntese, são os traços característicos de um grupo, dos pontos de vista social e cultural.

Nos mais diversos países em que as ações afirmativas têm sido implementadas, o escopo tem sido respostas às demandas dos movimentos sociais, por uma melhora na

condição da qualidade de vida ou oportunização nas esferas educativas ou laborais, em prol de determinados grupos historicamente desprivilegiados.

Após a Segunda Guerra Mundial, os afro-americanos trilharam um caminho de engajamento à luta pelos direitos civis. No bojo dessa luta, as políticas de ação afirmativas ganharam grande projeção a partir da década de 1950 nos EUA, embora outros países, com características bem diferentes dos americanos, tenham-nas adotado muito antes. Assim, utilizamos as perspectivas de Weisskopf (2004), para demonstrarmos experiências de grande relevância histórica, para a compreensão do surgimento e crescimento das políticas públicas na modalidade ações afirmativas de viés étnico-racial, em diferentes culturas.

Weisskopf (2004) discute a adoção dessas políticas, comparando as práticas nos EUA e na Índia, considerando-as sob grande assédio de controvérsias e opiniões dissonantes. Importante frisar que ambas as nações trazem o comprometimento com a proteção aos direitos e às garantias individuais nos respectivos textos constitucionais. Muito embora sejam países com diferenças irrefutáveis, ambas as nações possuem populações com características multiculturais, subdivididas em grupos desproporcionalmente representados nos estratos sociais mais elevados da sociedade.

Segundo o autor, a expressão “ações afirmativas” ganhou projeção nos EUA, quando o presidente John F. Kennedy usou-a em 1961, ao estabelecer o Comitê do Presidente sobre Igualdade de Oportunidades do Emprego, mediante a Ordem Executiva 10.925<sup>7</sup>, a qual exigia que os contratados do governo "adotassem medidas afirmativas para garantir que os candidatos fossem empregados e que os funcionários fossem tratados durante o emprego sem levar em conta sua raça, credo, cor ou nacionalidade".

Embora apareça com outras denominações, como “discriminação reversa”, por exemplo, ao final dos anos 1960, nos EUA, o termo ações afirmativas passou a denotar práticas em favor da redução da sub-representação entre os grupos, o que permanece até os dias atuais.

Pouco depois do ato de Kennedy, o Presidente Lyndon B. Johnson, em 1965, assinou a Ordem Executiva 11.246<sup>8</sup>, a qual ampliava as medidas antidiscriminação independentemente de raça, cor, religião, sexo, orientação sexual, identidade de gênero ou nacionalidade, para incluir as repartições estatais, as contratadas e subcontratadas do governo. O escopo da Ordem

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.dol.gov/ofccp/regs/statutes/eo10925.htm>. Acesso em 03 maio 2018.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.dol.gov/ofccp/regs/statutes/eo11246.htm>. Acesso em 03 maio 2018.

era banir práticas discriminatórias, além do estabelecimento de medidas efetivas em favor dos membros de minorias, por meio de recrutamento, contratação, salários e verbas indiretas, com a finalidade de corrigir as iniquidades decorrentes de discriminações presentes ou passadas.

A execução das ações afirmativas nos EUA era formulada segundo o aspecto da não discriminação e a igualdade de oportunidades, tanto no campo da educação como do trabalho, mas não em forma de reserva de vagas. A ideia, originariamente prevista nas ordens executivas, era promover esforços que garantissem que grupos sub-representados tivessem o mesmo acesso a oportunidades educacionais e de trabalho, sem qualquer consideração à sua condição étnica. Weisskopf (2004) assevera que a sub-representação dos negros era tão vultosa, que em um primeiro momento não houve um impacto significativo nas instituições profissionais ou educacionais. Destarte, a discriminação positiva em favor dos negros americanos continuou a ser aplicada como diligência para alcançar as metas de aumento da presença desse grupo nos espaços institucionais. Ainda segundo o autor, desde então, as políticas de ação afirmativa têm sido severamente contestadas judicialmente, sendo, constantemente, levadas à Corte Suprema para discussão na medida em que são aventadas questões em que a adoção dessas medidas viola a cláusula de proteção à igualdade, prevista na 14ª emenda à Constituição dos EUA.

Importante destacar dois casos emblemáticos, *Regents X Bakke* e *Grutter X Bollinger*, que marcaram a adoção de ações afirmativas nos Estados Unidos.

O caso *Bakke* refere-se a uma ação judicial entre os dirigentes da Universidade da Califórnia, e Allan Bakke, em 1978, que foi fundamental para a declaração de constitucionalidade das ações afirmativas nos Estados Unidos, permitindo que a raça seja um dos vários fatores na política de admissão em faculdades, mas que invalidou o uso de cotas raciais específicas. À época, a escola de medicina da Universidade da Califórnia, como parte do programa de ação afirmativa da instituição, reservou 16% de suas vagas de admissão para candidatos às minorias, dentre eles os negros. Allan Bakke, um californiano branco havia tentado ingressar na faculdade de medicina por duas vezes sem sucesso. Portanto, entrou com uma ação contra a universidade, alegando que suas notas superaram as de muitos estudantes de minorias que haviam sido aceitos para admissão. Bakke arguiu ter sofrido discriminação reversa com base na raça, ao que ele argumentou ser contrário à Lei de Direitos Civis de 1964 e à cláusula de proteção à igualdade da Décima Quarta Emenda da Constituição dos EUA.

(Amendment 14 - Rights Guaranteed: Privileges and Immunities of Citizenship, Due Process, and Equal Protection)

1: All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws<sup>910</sup>.

A Suprema Corte, em uma decisão histórica, concordou que a adoção de cotas raciais pela universidade era inconstitucional e ordenou que a escola de medicina admitisse Bakke, mas também argumentou que a raça poderia ser usada como um critério de admissão de instituições de ensino superior. Embora a decisão tenha legalizado o uso de ações afirmativas em decisões, durante as décadas subsequentes, o tribunal limitou o escopo de tais programas e vários estados dos EUA proibiram programas de ação afirmativa baseados em raça.

Barbara Grutter era uma candidata branca que solicitou admissão à Escola de Direito da Universidade de Michigan, porém foi colocada em lista de espera. Posteriormente, teve negado seu pedido de ingresso na universidade no ciclo de admissão de 1996-97, muito embora tivesse uma pontuação significativa e suficiente ingressar na universidade. Ela entrou com a ação, alegando que havia sido discriminada tendo como motivação a raça em violação à Décima Quarta Emenda.

A Faculdade de Direito alegou que usava a raça como um fator "predominante", dando aos candidatos pertencentes a certos grupos minoritários uma chance significativamente maior de admissão. O Tribunal Distrital considerou o uso da raça pela Faculdade de Direito como um fator de admissão ilegal. Entretanto a decisão foi revertida com fundamento na opinião do Juiz Powell, da Suprema Corte, no caso Bakke, que era um precedente vinculativo.

Ainda segundo Weisskopf, na Índia, sociedade referência para o estudo do tema, também foram adotados os termos “políticas de reserva”, “discriminação compensatória” “discriminação positiva” ou “discriminação protetiva”.

O autor optou por adotar a expressão “discriminação positiva”, etnicamente baseada, para denotar as práticas adotadas em prol de grupos discriminados, tanto os afro-americanos,

<sup>9</sup>Disponível em: <http://constitutionus.com/>. Acesso em 11 maio 2018.

<sup>10</sup>Emenda 14 - Direitos Garantidos: Privilégios e Imunidades de Cidadania, Devido Processo e Proteção à Igualdade.

1: Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos, e sujeitas à sua jurisdição, são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado em que residem. Nenhum Estado fará ou aplicará qualquer lei que restrinja os privilégios ou imunidades de cidadãos dos Estados Unidos; nem qualquer Estado deve privar qualquer pessoa de vida, liberdade ou propriedade, sem o devido processo legal; nem negar a qualquer pessoa dentro de sua jurisdição a igual proteção perante as leis. (Tradução da autora)

na sociedade americana, quanto o foco em castas e tribos, na sociedade indiana. Para ele, o termo adotado significa todos os tipos de ações em benefício de grupos étnicos oprimidos ou sub-representados em seus estratos sociais, que se materializam em uma política velada de exclusão de membros desses grupos, pelos demais integrantes pertencentes aos “grupos super-representados”.

Destaca-se que, na Índia, os grupos étnicos favorecidos pelas políticas de reserva foram os *Dalits*, antigos Intocáveis, que correspondem ao mais baixo nível no sistema de castas hindu e os *Adivasis*, que são grupos tribais pertencentes a longínquas regiões geográficas do país, bem como uma gama de castas consideradas atrasadas.

Segundo Weisskopf (2004), diante desses grupos sub-representados são estabelecidas persistentes fronteiras étnicas, em diálogo com Barth (2000). Embora entre os diferentes grupos étnicos possa haver movimentação e intercâmbio, essas fronteiras permanecem mantidas, delimitando-se, a posição de indivíduos ou grupos no âmbito das mais diversas relações. Ainda conforme Barth (2000), a identidade étnica é dinâmica e se transforma na medida em que há o interesse em adequar-se a um contexto, porquanto haja uma inequívoca definição entre o “eu” e o “outro”, Skliar (2003). Isso explica porque os grupos étnicos possuem padrões de valor, que são suas características, e os definem da maneira como cada indivíduo ou cada grupo se portará em contato com outro(s), na interação interétnica. Nas palavras de Barth, “as distinções étnicas não dependem de uma ausência de interação social e aceitação, mas são, muito ao contrário, freqüentemente as próprias fundações sobre as quais são levantados os sistemas sociais englobantes” (p. 186).

A participação dos negros, na sociedade americana, como cidadãos na essência da palavra era irrelevante, porém dentre os líderes de vulto, podemos citar o Reverendo Martin Luther King, o qual era fortemente influenciado pelo indiano Mahatma Ghandi. Durante esse período encontram-se algumas conquistas junto ao governo federal contra a segregação de negros em escolas e serviços públicos, que lhes eram negados devido à sua identidade racial.

Podemos citar como divisor de águas para as conquistas dos negros, nos EUA, o Decreto de 1964, adotado pelo Presidente Lyndson, em resposta aos movimentos de direitos civis. Baseado na cláusula de igualdade, presente na Constituição, foi abolida qualquer prática discriminatória nas esferas públicas. Este ato foi seguido de uma série de ordens executivas do Estado americano, em que foram previstas ações de promoção de oportunidades nos campos da educação e profissional. Surgiram, assim, formalmente, as ações afirmativas na sociedade americana.

A partir desse decreto foi fomentada a representação de negros nas universidades, para que pudessem ter melhores qualificações para o campo de trabalho. O Ministério do Trabalho dos EUA passou a adotar estatísticas de representação de negros nas mais variadas frentes, incluindo as organizações públicas. Assim políticas de promoção de ações afirmativas, mediante regimes preferenciais, em admissões e seleções foram patrocinadas, com escopo de aumentar a presença de negros em todos os terrenos da sociedade americana.

No início dos anos 1970, uma corte distrital federal julgou legítima a adoção de ações afirmativas e, em seguida, a Suprema Corte americana, regulamentou que nenhum empregador poderia adotar requisitos que alijassem os direitos das minorias. Destarte, as ações afirmativas, na modalidade de reserva de vagas, continuaram a ser adotadas, em especial, nas universidades. No mercado de trabalho, nos EUA, percebe-se a adoção de ações afirmativas em todos os segmentos, sejam nas empresas públicas, como nas empresas privadas e, até mesmo, naquelas sem fins lucrativos, independentemente do recebimento de subsídios estatais.

No que diz respeito à Índia, basicamente, os hindus se dividem em quatro castas religiosas. Assim, os “intocáveis” ou proscritos são considerados abaixo das castas, por não pertencerem a nenhuma delas. Apesar de o termo “intocável” ter sido banido dos textos oficiais, a discriminação persistiu e os *Dalits*, (oprimidos, na língua Marathi), representantes deste grupo, sofreram restrições como, por exemplo, nem mesmo suas sombras poderiam se aproximar de um hindu de casta.

Além dos *Dalits*, que receberam dos ingleses a denominação de *Scheduled Castes* (SCs), (castas programadas), aliados às *Scheduled Tribes* (STs), (tribos programadas) e *Other Backward Castes* (OBCs), que são consideradas grupos de castas mais baixas, equivalem a, aproximadamente, “mais de 50% da população indiana e são os beneficiários das ações afirmativas” (Weisskopf, 2004, p. 36)

Pode-se encontrar registros de discriminação positiva no final do século XIX e início do século XX, na Índia. Constatam-se a presença de ações no sentido de aumentar o assento dos representantes anti-brâmanes, casta dominante que, embora não fosse muito numerosa, constituía a elite indiana. Desde então, a sociedade indiana enfrentou muitas lutas de castas, até sua supressão, quando se deu a independência do domínio inglês. Ao se tornar independente, a Índia passou a adotar políticas de ação afirmativa, constitucionalmente. O artigo 16 da Constituição da Índia prevê a adoção de políticas de ação afirmativa:



16. (1) There shall be equality of opportunity for all citizens in matters relating to employment or appointment to any office under the State.

(4) Nothing in this article shall prevent the State from making any provision for the reservation of appointments or posts in favour of any backward class of citizens which, in the opinion of the State, is not adequately represented in the services under the State.

(4A) Nothing in this article shall prevent the State from making any provision for reservation [in matters of promotion, with consequential seniority, to any class] or classes of posts in the services under the State in favour of the Scheduled Castes and the Scheduled Tribes which, in the opinion of the State, are not adequately represented in the services under the State.<sup>11</sup>

Percebe-se que a inclusão da reserva de cargos no âmbito do serviço público indiano, constitui significativo avanço para a inserção dos grupos oprimidos na sociedade.

Em conformidade com Weisskopf (2004), na Índia, as ações afirmativas também se estendem na classe política, com reserva de assentos nas assembleias legislativas federais e estaduais, o que tem significado representatividade dos *Dalits* e *Adivasis* nas principais esferas de poder, o que concede importância significativa a grupos eminentemente marginalizados da sociedade indiana.

Desta forma, a implementação de ações afirmativas na Índia tem produzido um caráter mais intervencionista e conseguido atingir uma maior parcela da população, constituindo a experiência mais longa na história, uma vez que suas primeiras práticas datam do início do século XX.

Ademais, o texto da Constituição Indiana de 1949 aboliu oficialmente o conceito de “intocáveis”, segundo alguns de seus artigos, como o artigo 17, tendo, ainda, concedido outros direitos, outrora negados a esse grupo.

Considera-se substancial destacar que, muito embora o argumento constitucional tenha concedido visibilidade aos membros de castas antes segregadas, o resistente capital simbólico presente na sociedade indiana, contribuiu para manter esse grupo sob o estigma da “intocabilidade”. Bourdieu (2013) ressalta esse capital presente dentre os que dominam as camadas mais altas da sociedade e os “inferiores”, ao citar os desprezos, as recusas, as

---

<sup>11</sup>16. (1) Deverá haver igualdade de oportunidades para todos os cidadãos em matérias relacionadas a emprego ou nomeação para qualquer repartição no âmbito do Estado.

(4) Nada neste artigo deve impedir o Estado de fazer qualquer provisão para a reserva de nomeações ou cargos a favor de qualquer classe atrasada de cidadãos que, na opinião do Estado, não esteja adequadamente representada nos serviços do Estado.

(4A) Nada neste artigo deve impedir o Estado de fazer qualquer provisão para reserva [em matéria de promoção, com antiguidade consequente, para qualquer classe] ou classes de cargos nos serviços do Estado a favor das Castas Programadas e Tribos Programadas que, na opinião do Estado, não estão adequadamente representadas nos serviços do Estado. (Tradução da autora)

indiferenças, enfim, os julgamentos recíprocos. Segundo o autor, o capital simbólico se apresenta pela forma sublimada em que as realidades são envolvidas diante da física social, como por exemplo, títulos de propriedade, nobreza, ou ensino superior, que são concebidas como uma espécie de encantamento mistificado, traduzido em um esnobismo, Bourdieu, (2013).

Vale ressaltar que as empresas privadas indianas não adotam políticas de ação afirmativa, o que acarreta sub-representação de alguns grupos nesse setor. Por outro lado, essas políticas são previstas em todos os setores públicos, seja para o mercado de trabalho ou educacional, incluindo-se o funcionalismo público, as empresas estatais e as universidades públicas. A destinação de vagas a grupos desfavorecidos ocorre, inclusive, nas colocações de domínio político, pois há, também, reserva de assentos para candidatos dos grupos sub-representados nas assembleias, segundo Weisskopf (2004).

Segundo Weisskopf (2004), há várias evidências do sucesso da adoção de políticas de ação afirmativa na Índia, o que tem contribuído para o fortalecimento da sociedade como um todo. Estudos demonstram que membros dos grupos beneficiados, *Dalits*, *Advasis* e *OBCs*, buscam não somente a realização educacional, material, mas também tendem a uma maior inclusão em trabalhos comunitários solidários em prol dos mais necessitados.

Nesse sentido, verifica-se que o benefício experimentado pela sociedade indiana, ao adotar as políticas de ação afirmativas, está no fato de que ocorre uma melhor distribuição tanto do capital cultural, como do capital social Bourdieu (2005).

Quanto ao conceito de capital cultural, em Bourdieu (2005), representa a abrangência com que a cultura atua sobre as condições de vida dos indivíduos, que reproduz as relações de dominação, as quais correspondem a uma violência simbólica. No ideário do autor, é o processo de imposição dissimulada de um arbitrário cultural, com a interiorização da cultura dominante, reproduzindo as relações sociais. Bourdieu analisa o capital cultural sobre três aspectos: estado incorporado, estado objetivado e estado institucionalizado. No primeiro, o autor afirma que a assimilação, “enraizamento”, incorporação e durabilidade do capital cultural em um determinado sistema demanda tempo e somente pode ocorrer de forma pessoal ou, nas palavras do autor, “é o ter, que se tornou ser”. No estado objetivado, o capital cultural aparece na aquisição de bens culturais (escritos, livros, pinturas e outros), que são adquiridos através do capital econômico. No terceiro aspecto, o capital institucionalizado, o autor sustenta que a “concretização” do mesmo ocorre na “propriedade cultural” dos diplomas e das

instituições. No sentido que Bourdieu lhe confere, o capital cultural está ligado a outras formas de capital, o econômico, o simbólico e o social.

Na conceituação de Bourdieu (2005), o capital social está intimamente ligado à vinculação de um grupo, dotado de crenças e valores comuns, que podem ser facilmente detectados, unidos por encadeamentos permanentes e úteis aos interesses que ligam os indivíduos. Assim, para Bourdieu, o capital social constitui um conjunto de valores potenciais que estão coadunados a uma rede durável de relações entre indivíduos, que se inter-relacionam a determinado grupo, cujos agentes são dotados de características comuns e unidos por conexões permanentes e úteis.

Segundo Weisskopf (2004), de maneira diversa à Índia, onde se verificam as políticas de discriminação positiva presente em toda a esfera pública, nos Estados Unidos, essas ações atingiram inúmeras instituições privadas, o que contribuiu de forma expressiva para alcançar o propósito da reserva de vagas com viés étnico-racial. Em ambos os países, a discriminação positiva tem sido aplicada tanto no mercado de trabalho como na educação, principalmente na educação superior. A distinção é que no caso indiano a reserva tem sido aplicada apenas no setor público.

No que concerne aos EUA, em trajetória muito similar à Índia, a escravidão, assim como a “intocabilidade”, levou a um cenário de discriminação com os negros, constituindo um forte capital simbólico, Bourdieu (2013), que se enraizou na sociedade americana.

Relevante destacar que as leis de Jim Crow estabeleceram a segregação racial na sociedade americana, prejudicando vários grupos étnicos, como asiáticos e indígenas, tendo, porém, afetado os afro-americanos em larga escala, vigorando por um longo período, estimado entre 1875 até a metade do século XX.

À guisa de esclarecimento, Sarmiento (2008) aponta que Jim Crow foi um personagem que representava o negro de forma caricatural e estereotipada, pintado pelo artista Thomas Dartmouth, denotando o aspecto de um ser pertencente a uma raça inferior.

Assim as leis de Jim Crow receberam esta denominação como símbolo de discriminação endereçado aos negros nos EUA, que eram pejorativamente chamados de *niggers*, West (1994). Estas leis representavam o princípio “separados, mas iguais”, que criava instalações separadas para brancos e negros em escolas, transportes coletivos, restaurantes e locais públicos em geral, além de usurparem a validade das Emendas 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> e da Declaração dos Direitos de 1875 que garantiam direitos aos libertos. Em torno de 1885, as escolas do sul dos EUA também se dividiram em instituições para brancos e instituições

específicas para negros. Em 1885, a maior parte das escolas sulistas também foi dividida em instituições para brancos e outras para negros. Houve “leis Jim Crow” por todo o sul. Estas leis só começaram a deixar de vigorar a partir das décadas de 1950 e 1960, quando a segregação escolar foi declarada inconstitucional pela Suprema Corte.

Em 1964 as demais leis de Jim Crow foram revogadas pelo *Civil Rights Act*<sup>12</sup>, o qual foi assinado pelo então Presidente Lyndon Johnson, reconhecendo que todas as pessoas têm “direito ao pleno e igual gozo dos bens, serviços, instalações, privilégios, vantagens e acomodações de qualquer lugar de acomodação pública, conforme definido nesta seção, sem discriminação ou segregação por raça, cor, religião ou origem nacional”<sup>13</sup>.

O termo das leis de Crow precedeu e também influenciou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965.

A exposição de motivos que preambula a Convenção<sup>14</sup> anuncia que todos os homens nascem livres e são merecedores do respeito à dignidade, sem distinção, principalmente, de raça, cor ou nacionalidade. Proclama, ainda, a condenação a todas as práticas de segregação racial, separação e discriminação, sob qualquer forma e confirma a imprescindibilidade em extingui-las em todas as suas representações e manifestações.

Outro aspecto relevante refere-se à reprovação científica de condutas e doutrinas de superioridade entre raças, que são consideradas falsas, injustas, perigosas e moralmente condenáveis, tanto na teoria quanto na prática.

Ademais, reafirma a introdução à Convenção que a discriminação entre os homens baseada em raça, cor ou origem étnica obstaculiza as relações amistosas e pacíficas entre as nações e é capaz de comprometer a paz e a segurança entre povos e a harmonia de pessoas.

No que diz respeito às ações afirmativas, o item 4, do artigo 1º da Convenção, prevê a adoção de medidas especiais, que podem ser aqui compreendidas como protetivas e necessárias para o exercício dos direitos humanos e das garantias às liberdades fundamentais. Segundo Piovesan (2005) tais medidas buscam remediar um passado discriminatório e têm como escopo acelerar o processo de igualdade substantiva para grupos socialmente vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais. Note-se que a Convenção, prevê a aplicação

---

<sup>12</sup> Lei dos Direitos Civis

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-78/pdf/STATUTE-78-Pg241.pdf>. Acesso em 8 set 2017.

<sup>14</sup> Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/convencao\\_internacional\\_eliminacao.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/convencao_internacional_eliminacao.pdf). Acesso em 09 set 2017.

dessas medidas especiais, destacando, porém, sua temporariedade, uma vez que os objetivos sejam alcançados.

4. Special measures taken for the sole purpose of securing adequate advancement of certain racial or ethnic groups or individuals requiring such protection as may be necessary in order to ensure such groups or individuals equal enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms shall not be deemed racial discrimination, provided, however, that such measures do not, as a consequence, lead to the maintenance of separate rights for different racial groups and that they shall not be continued after the objectives for which they were taken have been achieved.<sup>1516</sup>

Nos EUA, muitas foram as questões judicializadas, envolvendo o direito ou não à adoção das ações afirmativas e, consoante Weisskopf (2004), as cortes americanas, ao longo dos tempos, foram se tornando menos favoráveis às ações afirmativas.

Entretanto, em 2016 a Suprema Corte americana, em votação acirrada, 4 x 3, julgou que a adoção de cotas raciais na Universidade do Texas não viola o princípio da igualdade perante a lei. Destaca-se com particularidade essa decisão da corte máxima, por dois aspectos peculiares. O primeiro cinge-se ao voto de desempate, que coube a um juiz conservador, que votou favoravelmente às cotas, de quem se esperava o contrário. O segundo aspecto singular foi o voto do juiz Clarence Thomas, que é negro e votou contra as cotas, que assim votou:

The Constitution abhors classifications based on race because every time the government places citizens on racial registers and makes race relevant to the provision of burdens or benefits, it demeans us all. [...] That constitutional imperative does not change in the face of a “faddish theory” that racial discrimination may produce “educational benefits”.<sup>17 18</sup>

O voto de Clarence Thomas se identifica com posicionamentos teóricos dissonantes, quanto à eficácia das ações afirmativas, como os de Sowel (2016), que destaca a consequente redução da qualidade dos profissionais ao sublinhar, por exemplo, que na Índia, foi adotado um padrão mais baixo para a entrada na universidade, para os *Dalits*, e membros de tribos em

<sup>15</sup>As medidas especiais adotadas com o único propósito de assegurar o avanço adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou indivíduos que requeiram a proteção que possa ser necessária para garantir a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais não serão consideradas discriminação racial, desde que, no entanto, tais medidas, como consequência, não conduzam à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não devem ser continuadas após os objetivos para os quais foram tomadas sejam alcançados.

<sup>16</sup> Disponível em: [https://treaties.un.org/doc/source/docs/A\\_RES\\_2106-Eng.pdf](https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_2106-Eng.pdf). Acesso em 7 set 2017.

<sup>17</sup>A Constituição abomina as classificações baseadas em raça, porque cada vez que o governo coloca cidadãos em registros raciais e torna a raça relevante para a provisão de encargos ou benefícios, isso nos degrada a todos. [...] Aquele imperativo constitucional não se altera diante de uma “teoria de moda” de que a discriminação racial pode produzir” benefícios educacionais.

<sup>18</sup> Disponível em: [https://www.supremecourt.gov/opinions/15pdf/14-981\\_4g15.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/15pdf/14-981_4g15.pdf). Acesso em 10 set 2017

situações desvantajosas. Observa, ainda, o autor, que o caráter temporário foi um ponto pacífico entre os diversos países que implementaram as políticas de ação afirmativa, embora haja sinal de permanência, bem como crescimento dessas ações. Os próprios líderes dos intocáveis propuseram um período limitado, para que não provocasse oposição política nem conflito social, muito embora desde 1949, a Índia seja o local onde as ações afirmativas permanecem por tempo mais longo, segundo Sowell (2016).

### **1.3. Políticas públicas com viés étnico-racial na sociedade brasileira – percurso, legislação e questões de fundo**

Primeiramente busquei delinear como se deu a integração dessa temática na agenda de discussão dos problemas públicos das sociedades, por meio de uma catalogação da literatura que estuda as políticas públicas e trazendo dois exemplos relevantes de países, com longa experiência na implementação de ações afirmativas. Focarei, portanto, nos diferentes conceitos, circunstâncias e a trajetória brasileira de debates e prática dessas medidas, no que se refere às políticas inclusivas voltadas para a população negra brasileira.

É relevante destacar os três tipos de políticas públicas de combate às desigualdades raciais no Brasil, designadas pelas pesquisadoras Jaccoud e Beghin (2002), que são as ações repressivas, que são aquelas que buscam combater os atos discriminatórios por meio dos dispositivos legais vigentes; as ações valorizativas, de caráter permanente, que objetivam o reconhecimento à pluralidade étnica e cultural dos negros e sua contribuição para a formação da nação, em enfrentamento aos estereótipos negativos historicamente constituídos; e as ações afirmativas que visam garantir a oportunidade de acesso dos grupos discriminados nos espaços educacionais, políticos, culturais, econômicos, sociais e institucionais, por meio da adoção de medidas temporárias que permitam um tratamento diferenciado com vistas a reverter um contexto de discriminação e exclusão.

Por mais contraditório que possa parecer, as primeiras manifestações brasileiras sobre políticas públicas, afetas à população negra, foram as leis abolicionistas que, embora eivadas de relevante intenção, trouxeram consequências extremamente negativas para os então escravizados. Ao mesmo tempo em que essas leis concediam alguns direitos aos negros, como, por exemplo, a Lei Eusébio de Queirós, que, em 1850, determinou o fim do tráfico de escravos, em paralelo, o governo brasileiro fomentou a vinda de imigrantes europeus, com subsídios para instalação destes trabalhadores em propriedades rurais, que perduraram até a década de 1930.

Por outro lado, tanto para os negros alforriados, como, posteriormente, para os recém-libertos, nenhuma política efetiva foi adotada, no sentido de integrá-los dignamente à sociedade de forma plena, com todas as garantias cidadãs, tais como acesso à educação, para que pudessem se qualificar e almejar melhores postos de trabalho. Este modelo coletivo, pós-leis abolicionistas e a Lei Áurea, propriamente dita, significam indícios de que, a imigração europeia tinha duplo escopo, pois não somente contribuía para o branqueamento da população, mas também mantinham a população negra à margem da sociedade, como revelado pelas palavras de Fonseca.

A Lei áurea teve o apoio de todas as lideranças negras do período, embora não deixasse de ser criticada por não fornecer nenhuma garantia institucional aos negros. Tratava-se, obviamente, de uma dívida social do Estado Imperial para com os negros, sobretudo o acesso à terra e o acesso à moradia, como preconizava o engenheiro negro André Rebouças. José do Patrocínio, outro abolicionista, considerava extremamente importante que os recém-libertos tivessem educação formal e profissional, particularmente nos Liceus de Artes e Ofícios. (FONSECA D., 2013, p. 16)

Ainda segundo Fonseca D. (2013), cerca de um ano após a Lei Áurea, havia uma tratativa sigilosa entre o Visconde de Santa Rita e a Princesa Isabel, no sentido de promover uma reforma agrária para os ex-escravizados, em reconhecimento à dívida social do Brasil com os negros. O autor destaca que o Visconde havia feito uma transferência monetária, em forma de doação, para financiar a implementação da citada reforma, e a Princesa julgava contar com o apoio de Joaquim Nabuco, José do Patrocínio, André Rebouças e Sousa Dantas, para implementá-la.

Conforme revela Fonseca D. (2013), com os fundos doados, a Princesa pretendia oportunizar aos recém-libertos trabalhar na agricultura e na pecuária, em suas próprias terras, de maneira que pudessem tirar dali o seu sustento e de suas famílias. Entretanto, o projeto de lei e fundos para se colocar em prática a primeira modalidade de política pública, na forma de ação afirmativa, para os negros, foi sepultado pelo golpe militar-liberal que proclamou a República.

Durante o período republicano, adotou-se uma política pública negativa, no que concerne aos negros, considerada “genocida”, por Fonseca D. (2013, p. 19), em especial envolvendo educação, saúde, segurança alimentar e nutricional.

Esta tentativa de dizimar a população negra é demonstrada pelos relatos de Chiavenato (1986, p. 174), trazidos para nossa análise por meio do quadro 1.

### Quadro 1 – A diminuição do quantitativo de negros no Brasil

Ano	% Negros	% Mulatos	% Brancos
1800	47%	30%	23%
1880	20%	42%	38%
1890	14%	41%	45%
1940	14%	21%	65%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos das informações contidas em Chiavenato (1986)

Optei por analisar os percentuais do quadro 1, agregando negros e mulatos, a uma mesma categoria analítica, quer seja negros, com o ensejo de formar o grupo racial negro, de acordo com Sales Augusto dos Santos (2002), o qual defende que diante dos dados étnico-raciais apurados pelo IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), quando se trata da conquista de direitos e serviços públicos destinados a cada um deles, é muito semelhante se colocados frente ao grupo racial branco, muito embora possuam algumas diferenciações entre si.

Portanto, conforme se pode verificar, no interregno de 1800 a 1940, com o incentivo à imigração europeia, a população negra perdeu em torno de 54% de sua representatividade, enquanto o segmento branco cresceu 183%.

A partir da década de 1930, com a ascensão de Vargas à presidência da República, foi assinado o Decreto 19.482/1930, apelidado de “Lei dos 2/3”, o qual limitou, por um período de um ano, a imigração de estrangeiros de terceira classe e reservou 2/3 dos postos de trabalho nas indústrias e no comércio aos brasileiros natos, *in verbis*:

Art. 3º Todos os indivíduos, empresas, associações, companhias e firmas comerciais, que explorem, ou não, concessões do Governo federal ou dos Governos estaduais e municipais, ou que, com esses Governos contratem quaisquer fornecimentos, serviços ou obras, ficam obrigadas a demonstrar perante o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, dentro do prazo de noventa dias, contados da data da publicação do presente decreto, que ocupam, entre os seus empregados, de todas as categorias, dois terços, pelo menos, de brasileiros natos<sup>19</sup>.

Considerando-se que dentre os brasileiros natos, encontravam-se, também, os representantes do segmento racial negro, este Decreto os beneficiou, mesmo que indiretamente, muito embora não fosse este o objetivo direto da medida legal.

<sup>19</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>. Acesso em 14 out 2017.



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, tendo sido o primeiro, *Manifesto às Forças Políticas da Nação Brasileira* 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 lançado 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 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 1948<sup>20</sup>, 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”<sup>21</sup>, 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. Para Piovesan (2013), o direito à redistribuição requer medidas de confronto da injustiça material ou, em outras palavras, as de natureza econômica. Isto ocorre por meio da modificação dos paradigmas socioeconômicos e da adoção de uma política de redistribuição. No que se refere ao direito de reconhecimento, são necessárias medidas de enfrentamento dos preconceitos e das estruturas discriminatórios.

É à luz desta política de reconhecimento que se pretende avançar na reavaliação positiva de identidades discriminadas, negadas e desrespeitadas; na desconstrução de estereótipos e preconceitos; e na valorização da diversidade cultural (PIOVESAN 2013, p.262).

---

<sup>20</sup> Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 02 nov 2017.

<sup>21</sup> Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 29 out 2017.

Podemos citar, ainda, a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 25/06/1958, a qual o Brasil também é signatário<sup>22</sup>. 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) Tôda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, côr, sexo, religião, opinião política, 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 tôda discriminação nessa matéria.<sup>23</sup>

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. Buscou a Conferência fortalecer o sistema de aliança internacional de promoção e proteção aos direitos humanos, com o intuito de incentivar a prática da justiça e do respeito. Além disso, a Conferência buscou estimular o progresso social e melhores condições de vida, com respeito das liberdades individuais e coletivas e a prática a tolerância, empregando-se mecanismos internacionais para promover o progresso econômico e social de todos os povos, capaz de intensificar o espírito de 1948.

Importante destacar a relevante influência da III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do

---

<sup>22</sup> Disponível em <http://www.oit.org.br/node/472> . Acesso em 05 nov 2017.

<sup>23</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d62150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d62150.htm). Acesso em 05 nov 2017

Sul, realizada em 2001, para a inclusão da questão racial brasileira na agenda política nacional.

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.<sup>24</sup>

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.

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 racial<sup>25</sup>.

Esse cenário de promoção de respeito aos direitos humanos e às liberdades individuais e coletivas, propiciou que, tanto os movimentos de luta, como os acadêmicos, que se posicionavam contra a discriminação racial no Brasil, dessem novos rumos às suas manifestações de militância.

---

<sup>24</sup> Disponível em [http://www.comitepaz.org.br/Durban\\_1.htm](http://www.comitepaz.org.br/Durban_1.htm). Acesso em 13 nov 2017

<sup>25</sup> Disponível em [http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos/id\\_Editais/Principal.2007-11-18.5353](http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos/id_Editais/Principal.2007-11-18.5353). Acesso em 17 nov 2017.

Medeiros (2005) destaca que em 1983, Abdias do Nascimento, que exercia o mandato de Deputado Federal, apresentou o 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.

Como um ponto positivo, a iniciativa do projeto de Abdias originou, 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”<sup>26</sup>, 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, trazendo pertinente pesquisa divulgada por Ricardo Henriques (2001) em que o mesmo 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 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

---

<sup>26</sup> Políticas de igualdade de oportunidade (tradução da autora)

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 o Projeto de Lei (PL) nº 3.198<sup>27</sup>, que deu origem ao Estatuto da Igualdade Racial, desde 2000, a partir de uma proposta do Deputado Paulo Paim. Os trinta e seis artigos do texto original, abarcaram salvaguardar direitos à população negra em todas 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 substitutivos<sup>28</sup> 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 afrodescendentes<sup>29</sup> 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 justificação 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.<sup>30</sup>

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,

<sup>27</sup> Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16JUN2000.pdf#page=113>. Acesso em 16 out 2017.

<sup>28</sup> “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).

<sup>29</sup> O termo afrodescendente é usado no texto original do PL, não sendo adotado pela autora.

<sup>30</sup> 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](http://www2.camara.leg.br/busca/?o=recent&v=noticias&colecão=AGENCIA_CAMARA&assunto=estatuto+da+igualdade+racial). Acesso em 21 out 2017.



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 projeto de lei 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 cenário, 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 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-social 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.

Igualmente contrário às cotas raciais, Ali Kamel (2006), se apoiava em Sowel (2016) ao ressaltar que praticamente todos os PLs que tratavam da matéria, destacavam o caráter temporário dessas políticas. Para o autor essa temporariedade constituía um devaneio, pois, conforme suas palavras, “livrar-se das cotas”, seria uma tarefa difícil ou quase impossível, em uma democracia de massas como a sociedade brasileira. Destacava o autor que uma vez adotadas as cotas raciais, outros grupos pressionariam representantes e autoridades, como os políticos, para que também se beneficiassem do mesmo direito, “numa espiral sem fim” (KAMEL, 2006, p. 90).

Prosseguiu Kamel defendendo seu ponto de vista contrário à adoção de cotas raciais, afirmando que os negros “não precisam de favor”, mas sim de um ensino básico de qualidade,

que lhes oportunizasse “disputar de igual para igual com gente de toda cor” (p. 95). O jornalista se referia ao Estatuto da Igualdade Racial como uma insensatez, pois seria o fim do país que se orgulhava especialmente de sua miscigenação, onde “ninguém era inteiramente branco nem inteiramente negro” (p.98). Kamel considerava que haveria uma ruptura racial no país, de um lado os brasileiros negros e do outro os brasileiros brancos.

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.

Abrimos parênteses para breves considerações acerca dos censos demográficos oficiais realizados no Brasil, considerando-se somente os critérios étnico-raciais.

No primeiro recenseamento, em 1872, foi adotada a classificação da população por cor e raça, analisando-se as categorias branco, preto, pardo e caboclo, além de investigar os estados de homens livres ou escravizados. Para Munanga (2005) essa intermediação entre preto e branco, denominada de pardo, geraria uma negação identitária da negritude entre o grupo dos “não brancos”.

O segundo censo, em 1890, o primeiro do regime republicano e após a abolição, temos a substituição do termo pardo, por mestiço, mantendo-se as demais categorias, sinalizando dessa forma na direção do branqueamento da população. Este censo sequer englobou as categorias “cor” ou “raça” e foi alvo de tantas críticas que culminou em cancelamento de algumas de suas partes.

Somente encontraremos o próximo recenseamento em 1920, quando, novamente o quesito “cor” não foi alvo do levantamento, tendo sido alegado que as respostas não corresponderiam à realidade no que se referia aos mestiços. O fato de não ter sido utilizado o quesito “cor”, no censo de 1920, dialoga com a conjuntura estabelecida de um país com milhares de imigrantes, fruto da política de branqueamento da população adotada desde o fim do século XIX. Hasenbalg (1979), Andrews (1998) e Siss (2003) alertam para as desastrosas consequências da política imigracionista do Estado brasileiro no período pós-abolição, que resultaram no impedimento do acesso à educação e agravamento da redução de ingresso a boas colocações no mercado de trabalho. Este contexto de um Brasil de imigrados é ilustrado pelo quadro 2, a seguir<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.

Disponível em:

<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/CafeEIndustria/Imigracao>. Acesso em 28 out 2017.

## Quadro 2 – Imigração no Brasil – Período de 1881-1930

Imigração Líquida: Brasil, 1881-1930 (em milhares)						
	Chegadas	Portugueses	Italianos	Espanhóis	Alemães	Japoneses
1881-1885	133,4	32	47	8	8	-
1886-1890	391,6	19	59	8	3	-
1891-1895	659,7	20	57	14	1	-
1896-1900	470,3	15	64	13	1	-
1901-1905	279,7	26	48	16	1	-
1906-1910	391,6	37	21	22	4	1
1911-1915	611,4	40	17	21	3	2
1916-1920	186,4	42	15	22	3	7
1921-1925	386,6	32	16	12	13	5
1926-1930	453,6	36	9	7	6	13
Total	3.964,3	299	299	143	43	28

Fonte: Leslie Bethell (ed.). The Cambridge History of Latin America, vol IV, p. 131. (adaptado)<sup>32</sup>

Muito embora houvesse previsão decenal para realização dos censos populacionais, o de 1930 não foi realizado, devido ao cenário político conturbado, instaurado pelo período ditatorial da Era Vargas.

Somente em 1940 foi realizado novo censo, tendo sido abolidos os termos caboclo e pardo. Nos censos de 1950 e 1960 o grupo pardo retorna à pesquisa, com a observação de que os indígenas poderiam se declarar como tal. Em 1970, no censo seguinte, em pleno regime militar, novamente temos a retirada da categoria “cor/raça”, tendo a mesma voltado à amostra de 1980, por pressão do movimento negro nacional. No recenseamento de 1991, retorna a categoria indígena, adotando-se o critério “raça ou cor”. A partir do censo de 2000 o quesito passou a se chamar “cor ou raça” o que se repetiu em 2010<sup>33</sup>.

A exposição dos recenseamentos brasileiros no que se refere 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

<sup>32</sup> FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/CafeEIndustria/Imigracao>. Acesso em 28 out 2017.

<sup>33</sup> Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas\\_raciais/notas\\_tecnicas.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas_raciais/notas_tecnicas.pdf) Acesso em 20 jul 2015.

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.

Em conformidade com Hasenbalg (1979), tem-se, no Brasil, uma ampla aceitação popular que “o dinheiro branqueia”. O autor sustenta que esse comportamento pode, inclusive, transformar um grupo negro em um grupo de referência negativa. Como sequela dessa asserção de que a condição financeira promove o branqueamento, suscita-se a divisão no interior dos grupos negros, que se manifesta por meio do preconceito de pardos contra negros.

Essa ideologia racial brasileira pode ser elucidada por Fredrik Barth (2000) que considera a identidade étnica universal como um produto específico de interações entre grupos, e suas fronteiras.

Percebe-se uma dualidade que considera agrupamentos dicotômicos nós/eles, que não são imutáveis, mas podem manter-se ou, até mesmo, desaparecer. Os grupos sociais étnicos possuem símbolos comuns que fazem parte do imaginário de sua subjetividade, a partir do qual se autoidentificam com outros grupos étnicos, ainda que inexista uma consanguinidade entre eles, conforme Weber (1982) e Siss (2003).

A corroborar com essa temática de divisão inter e entre grupos raciais, emerge o nós/eles ou o eu/outro e remetemos a Skliar (2003)

O outro já foi suficiente massacrado. Ignorado. Silenciado. Assimilado. Industrializado. Globalizado. Cibernetizado. Protegido. Envolto. Excluído. Expulso. Incluído. Integrado. E novamente assassinado. Violentado. Obscurecido. Branqueado. Anormalizado. Excessivamente normalizado. (SKLIAR, p. 29)

A menção dos censos demográficos no Brasil nos mostra o quanto o país legitimou o racismo institucional e como esse sentimento de negação de pertença a grupos étnicos prejudica a percepção da necessidade de que sejam adotadas medidas igualitárias para aqueles em desvantagem.

Retomando nossa análise do Estatuto, a leitura que fazemos 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-dever<sup>34</sup> 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 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

---

<sup>34</sup> 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)



aritmética das notas ou menções obtidas no período, considerando-se o *curriculum* comum a ser estabelecido pelo Ministério da Educação e do Desporto<sup>35</sup>.

Após muitos substitutivos, ao longo dos anos, o PL 3.624/2004 foi apensado 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.<sup>36</sup>

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 apensados 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”.<sup>37</sup> Esta circunstância pode depreender que o debate entre classe e raça está em constante confronto político de grau de relevância na sociedade.

Em que pese todos os apensamentos e desapensamentos de substitutivos, 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.

---

<sup>35</sup> Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16MAR1999.pdf#page=78>. Acesso em 5 nov 2017.

<sup>36</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=254614>. Acesso em 5 nov 2017.

<sup>37</sup> Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/330424.pdf>. Acesso em 5 nov 2017.

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.<sup>38</sup>

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 oportunidades entre raças, garantindo que os quadros do Poder Executivo federal reflitam de forma mais realista a diversidade existente na população brasileira”.<sup>39</sup>

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

---

<sup>38</sup> Disponível em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1177136&filename=PL+6738/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1177136&filename=PL+6738/2013). Acesso em 04 nov 2017.

<sup>39</sup> Disponível em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=82CC2741EA8AC244F49F1256A26716AA.proposicoesWebExterno2?codteor=1177136&filename=PL+6738/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=82CC2741EA8AC244F49F1256A26716AA.proposicoesWebExterno2?codteor=1177136&filename=PL+6738/2013). Acesso em 04 nov 2017.

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 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)<sup>40</sup>

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.

---

<sup>40</sup>para 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)

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*<sup>41</sup>, 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).

Diante do exposto, no intuito de coibir fraudes, o legislador criou a regulamentação da lei, por meio da Orientação Normativa 03 de 02 de agosto de 2016, que dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

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.

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

---

<sup>41</sup> 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)

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.

Para dar fechamento à apresentação deste capítulo, trago uma tabulação relativa dos diplomas legais, nacionais e internacionais, os quais considero que trouxeram importantes influências e contribuições para a formulação e adoção de políticas públicas na modalidade de ações afirmativas, de viés étnico-racial no Brasil.

**Quadro 3 – Marcos Legais importantes na adoção de ações afirmativas**

<b>Marco Legal</b>	<b>Ano</b>	<b>Preceitos</b>
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.

<p>III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata - Durban, África do Sul.</p>	<p>2001</p>	<p>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;</p>
<p>Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia</p>	<p>2002</p>	<p>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.</p>
<p>Programa Universidade para Todos (PROUNI) - Lei 11.096</p>	<p>2004</p>	<p>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.</p>
<p>Estatuto da Igualdade Racial – Lei 12.288</p>	<p>2010</p>	<p>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.</p>
<p>Lei de Cotas no Ensino Superior Público – Lei 12.711</p>	<p>2012</p>	<p>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.</p>

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.



## CAPÍTULO 2. RACISMO INSTITUCIONAL: ELEMENTOS, DINÂMICAS E TENSÕES

*[...]o fracasso das instituições e organizações em prover um serviço profissional e adequado às pessoas em virtude de sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Ele se manifesta em normas, práticas e comportamentos que são resultantes do preconceito racial, uma atitude que combina estereótipos racistas, falta de atenção e ignorância. Em qualquer caso, o racismo institucional sempre coloca pessoas de grupos raciais ou étnicos discriminados em situação de desvantagem no acesso a benefícios gerados pelo Estado e por demais instituições e organizações.*  
(CRI, 2006, p.22)

Um dos questionamentos desta pesquisa é buscar compreender melhor como ocorre a dinâmica do racismo institucional embutido nas relações étnicas da sociedade brasileira que, ainda, na contemporaneidade, impacta de forma significativa a correspondência do corpo social negro no mercado de trabalho formal brasileiro, em especial, o da administração pública. Desta forma, além do racismo institucional propriamente dito, busquei captar como se dá a prática de elementos que contribuem para sua manutenção.

A epígrafe que inicia este capítulo traz a definição adotada pelo Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) e é derivada de um relatório inglês<sup>42</sup>, publicado em 1999, que se relacionou ao caso Stephen Lawrence o qual foi assassinado por um grupo branco racista, na Inglaterra. Foi instaurado inquérito que terminou arquivado, haja vista a polícia da Grã-Bretanha ter considerado as evidências criminais insuficientes. De acordo com as informações contidas nos autos, por diversas vezes, aparecem referências racistas, as quais conduziram à ineficiência das investigações e à demonstração de racismo institucional. Desde então a sociedade britânica discute, denuncia e combate este tipo de racismo, por meio de instituições como a *Comission for Racial Equality* – CRE (Comissão para Igualdade Racial). À época um juiz da Suprema Corte inglesa, *Sir William Macpherson* presidiu uma comissão de inquérito que acusou a polícia de Londres de racismo institucionalizado.

Esse processo emblemático e de abrangência mundial foi reaberto, em 2011, diante de novas evidências, e o julgamento estendeu-se até início de janeiro de 2012, quando dois homens brancos foram declarados culpados pelo assassinato de um adolescente negro, aproximadamente 19 anos depois do crime, a penas de 15 e 14 anos de prisão, respectivamente.

Segundo Lopez (2012) essa definição de racismo institucional é amplamente utilizada pela militância negra no Brasil.

---

<sup>42</sup> Relatório da Comissão de inquérito presidida pelo juiz *Sir William Macpherson* in SMITH & RIEDEL-PFAEFFLIN, 2004, p. 118.

Constata-se que permanece, no Brasil, um cenário de mais negros ocupando posições subalternizadas na escala de empregos e de serviços, com percentuais módicos em posições com maior mobilidade social ascendente como, por exemplo, CEOs<sup>43</sup> de empresas privadas. No que concerne à área pública, nos governos, nas três esferas, federal, estadual e municipal, assim como nos tribunais superiores, a representatividade de negros é ínfima dentre os Ministros, Diretores, Chefes e demais cargos proeminentes, o que nos direciona para os resultados de pesquisas desenvolvidas sobre este tema por Hasenbalg (1979), Andrews (1998), Siss (2001) e Silvério (2002).

Assim, entre negros e brancos, existem desigualdades econômicas, sociais e educacionais, que vão além do racismo interpessoal, o que decorreria de atitudes personalíssimas. Este cenário de discriminação racial é decorrente de práticas ou de omissões de instituições e do Estado que, de acordo com Silvério (2002), (2005), historicamente, têm legitimado o racismo institucional.

Hasenbalg (1979) nos ensina que, embora a escravidão tenha deixado marcas profundas para os negros brasileiros, a sua persistência e continuidade são consequências do modelo econômico e social adotado pelo Poder Público. Para o autor, tal realidade internaliza uma ligação com o racismo institucional, na medida em que as consequências do escravismo e o período pós-abolição significam uma manutenção do atraso cultural, em relação ao “ritmo desigual de mudança das várias dimensões dos sistemas econômico, social e cultural” (HASENBALG, 1979, p. 73).

## **2.1. Raça: um constructo social**

Conforme já abordado no Capítulo 1, o estudo da raça carrega em si muitos entendimentos controversos, dos quais buscamos arrimo para compreensão em Munanga (2003), Siss (2003), Gomes N. (2010) e Guimarães (2011).

O sistema econômico e social estabelecido no período escravocrata tratava os negros como commodities<sup>44</sup>. Tanto quanto o café, a cana-de-açúcar, o ouro e os animais, os negros

---

<sup>43</sup>CEO é a sigla inglesa de *Chief Executive Officer*, que significa Diretor Executivo em Português. CEO é a pessoa com maior autoridade na hierarquia operacional de uma organização. É o responsável pelas estratégias e pela visão da empresa. Disponível em <https://www.significados.com.br/ceo/>. Acesso em 27 nov 2017.

<sup>44</sup> Commodity (palavra inglesa) 1. [Economia] matéria-prima ou mercadoria primária produzida em grande quantidade, cujo preço é regulado pela oferta e pela procura internacionais e não varia muito consoante a origem ou a qualidade. 2. [Economia] Produto que resulta da produção em massa. Plural: commodities. in Dicionário

eram considerados mercadorias de valor e eram negociados como tal. Esta prática que perdurou por centenas de anos, desumanizou os negros, e permitiu que se construísse em torno deste grupo racial uma ideia de pessoas sem valor, inferiores e servis. Daí resulta um construto imaginário em torno do conceito de raça que leva às dualidades melhor X pior, inferior X superior, bonito X feio, desprezando, por completo, as diversidades.

Para Munanga (2003) o conceito etimológico de raça se origina do latim *ratio*, que significa sorte, categoria, espécie, enquanto na história das ciências naturais, o conceito de raça foi primeiramente usado na Zoologia e na Botânica, para demonstrar como os naturalistas se baseavam para classificar as espécies animais e vegetais descobertos. Acrescenta o autor que no latim medieval, o conceito de raça designava a descendência, a linhagem, ou seja, um grupo de pessoas que têm um ancestral comum com algumas características físicas em comum. O autor cita que em 1684, o francês François Bernier emprega o termo no sentido moderno da palavra, para classificar a diversidade humana em grupos fisicamente contrastados, denominados como raças. Assim nos séculos XVI-XVII, o conceito de raça passa a ser efetivamente utilizado pela nobreza francesa, os Francos, para se diferenciar dos Gauleses, identificada como a plebe. Nas palavras do autor, “o conceito de raças “puras” foi transportado da Botânica e da Zoologia para legitimar as relações de dominação e de sujeição entre classes sociais, nobreza e plebe” (p.1). Verifica-se que o termo já começa a ser adotado com o sentido de superioridade, validando as relações de dominação e sujeição entre classes sociais. Estabelece-se, então, a relação com o outro, Skliar (2003), por meio da aceitação e a hierarquização de sua humanidade. A partir de então, pode advir a legitimação das relações de poder e dominação, concernentes às raças humanas, Bourdieu (1998), (2007) e Weber (2009).

Na mesma acepção, Siss (2003) considera inadequado do emprego do termo raça, em seu sentido biológico, como mecanismo explicativo da diversidade humana. Para o autor, a variável raça atua como um mecanismo de estratificação social que opera fundamentado na percepção da diversidade fenotípica, como, por exemplo, cor da pele, textura de cabelo e outras características fisiológicas, constituindo, portanto, um determinante para posicionar os indivíduos na estrutura social. Para o pesquisador, “a categoria raça aqui se distancia de qualquer filiação a determinismos biológicos, à medida que rompe com reducionismos

simplistas de classe, os quais concebem a raça como um mero epifenômeno<sup>45</sup>” (SISS, 2003, p. 21).

Segundo Gomes N. (2010), o Movimento Social Negro, assim como vários estudiosos do campo das relações raciais, interpretam raça como sendo uma construção social e histórica. Esses segmentos interpretam-na ainda por seu sentido político como uma ressignificação, partindo do pressuposto de que o termo foi constituído diante da luta política pela superação do racismo na sociedade brasileira. Portanto, raça refere-se ao reconhecimento de uma diferença demonstrada pela ancestralidade negra e africana. Em suma, refere-se a uma classificação social formatada pelas relações sociais, culturais e políticas brasileiras.

Conforme Guimarães (2011), no Brasil, a noção de raça foi introduzida pela geração de 1870, que tinha por objetivo dar uma orientação científica aos estudos sobre a cultura brasileira, dentro de um novo modelo de sociedade mercantil advinda com o fim da escravidão. Essa geração utilizava o conceito de raça para justificar as diferenças culturais entre os povos e a subordinação entre eles que foram incorporadas pela expansão e conquista europeias. Essa compreensão reduzia as desigualdades entre os povos a caracteres físicos e biológicos.

Segundo o autor, no Brasil, introduziu-se a premissa de que “a nova nação seria o resultado do entrecruzamento entre três raças (a caucasóide, a africana e a americana) e que o produto resultaria num povo homogêneo, de cultura latina” (p.1).

Pode-se considerar que esse “hibridismo racial”, mascarava um movimento de embranquecimento da população, pelo processo de miscigenação, potencializado pelo estímulo às ondas imigratórias. Portanto, as questões raciais permaneceram à margem da discussão na sociedade brasileira, submersas pela falsa ideia de que havia no Brasil uma democracia racial. Por outro lado, persistiram o caráter reducionista e as fronteiras entre os grupos humanos, pois as distinções étnicas são erguidas a partir das “próprias fundações sobre as quais são levantados os sistemas sociais englobantes” (BARTH, 2000, p. 186).

Com o objetivo de atender ao ideal de branqueamento da população brasileira, alguns estigmas raciais foram adotados, tais como a cor da pele, o cabelo, nariz e lábios aliados a

---

<sup>45</sup>Epifenômeno

[Medicina] Sintoma ou alteração que sobrevém depois de declarada a doença, e em virtude de uma evolução natural desta. "epifenômeno", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://www.priberam.pt/dlpo/epifen%C3%B4meno> Acesso em 20 nov 2017.

[FILOSOFIA] Fenômeno secundário e acessório que acompanha outro reputado primário e acidental in Infopedia Dicionário Porto Editora. Disponível em <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/epifen%C3%B3meno>. Acesso em 20 nov 2017.

traços culturais, como “boas maneiras”, domínio da cultura europeia, dentre outros, os quais nivelavam os grupos sociais, entre pretos, pardos e brancos.

Ainda segundo Guimarães, os movimentos sociais negros, retomaram a discussão sobre raça, em face das diversas formas de inferiorização, desigualdades de tratamento e falta de oportunidades que os negros experimentavam na sociedade brasileira.

Guimarães (2011), em interlocução com Munanga (2003), Siss (2003), Gomes N. (2010), reputa raça como uma construção social e deve ser estudada considerando-se as identidades sociais, pois englobam-se ao campo da cultura e da cultura simbólica, alertando que, muitas vezes, o termo “cultura” é utilizado em um sentido reificado, para realçar a dominação e menosprezo, de uma determinada cultura sobre outra.

No que se refere aos estudos científicos, acerca de raças, realizados por representantes das mais diversas áreas, tais como geneticistas, biólogos, engenheiros químicos, estatísticos dentre outros, a Revista Science, em 12 de outubro de 2017, publicou interessante matéria<sup>46</sup>.

De acordo com o artigo, com o objetivo de identificar os genes que dão origem à paleta de tons de pele humana, Crawford *et al.* (2017), analisaram o genoma em diferentes populações africanas. Foram identificadas variantes genéticas provavelmente devido a fenótipos da pele. Um painel genético global foi usado para traçar como as características associadas com a cor da pele que provavelmente se moveram pelo globo quando os seres humanos migraram, dentro e fora da África.

A pigmentação da pele é altamente variável dentro da África, tendo os cientistas detectado, por exemplo, que indivíduos do Sul da Ásia e da Melanésia compartilham variantes associadas à pigmentação escura que são idênticas aos africanos. Por outro lado, do Leste Africano são as mais pigmentadas do mundo. A maioria dos alelos associados à pigmentação clara e à escura parecem ter sido originados antes dos humanos modernos. Essas observações convergem com a hipótese de que a pigmentação mais escura é um traço derivado que se originou no gênero *Homo* no passado, há mais ou menos 2 milhões de anos depois que os antepassados humanos perderam a maior parte de seu pelo corporal protetor. Além disso, parece que tanto a pigmentação leve quanto a escura continuaram a evoluir ao longo da história dos homínídeos. Por outro lado, ao estudarem africanos étnica, genética e

---

<sup>46</sup> SCIENCE JOURNAL, 12 Oct, 2017. Disponível em <http://science.sciencemag.org/content/early/2017/10/11/science.aan8433.full>. Acesso em 29 nov 2017.

fenotipicamente, os cientistas detectaram novos lugares onde a pigmentação não se apresentava tão polimórfica em outras populações.

Em suma, quando analisaram o genoma de 1.570 africanos e os cruzaram com dados coletados de europeus, os cientistas detectaram que ambos os grupos, compartilham traços do DNA que tanto podem deixar a pele mais clara como mais escura. Pode-se depreender que existem indivíduos de etnia branca com genes que tornam a pele um pouco escura e vice-versa. Além disso, esses genes teriam, provavelmente, surgido na África há 900.000 anos, antes de nossos antepassados. Assim, de acordo com os estudos científicos, negros e brancos, pertencem todos a uma mesma “raça”.

## **2.2. Branquitude e/ou Branquidade**

Muito embora tenhamos várias perspectivas de análise do termo “raça”, tais como sob a epistemológica, biológica ou científica, sob a ótica social todas guardam convergência para a tipologia ideal de Max Weber (1982). Para o tipo ideal weberiano, as construções teóricas servem de esteio ao cientista social para compreender os sentidos da ação social. O tipo ideal concebe a vida em uma sociedade formada por componentes historicamente agrupados, quantificáveis ou não, onde o passado pode indicar os caminhos para explicar o presente e arriscar uma previsão futurística. Uma característica importante relativa ao tipo ideal é que ele não corresponde, exatamente, à realidade, mas constitui um conceito abstrato que auxilia a compreendê-la.

No tocante à temática das relações raciais no Brasil, foi internalizado, na sociedade, o branco como o tipo ideal. Esta idealização, de forma involuntária, interfere, sobremaneira, na construção identitária dos negros, o que gera sentimentos de hipervalorização da população branca em face da hipovalorização da população negra.

Bento (2014) alerta que no Brasil, os negros têm sido impelidos a buscar uma identificação com a população branca e a negar a sua própria condição, diante da ideologia do branqueamento, com tendência a um darwinismo social, por considerar o branco como tipo ideal.

Para analisarmos o processo ideológico do branqueamento, trago os conceitos de ideologia, sob os prismas de Hall (1996) e Gramsci (2013), os quais dialogam entre si.

O pensamento de Gramsci concernente à ideologia pauta-se na dualidade ideologias orgânicas X ideologias arbitrárias ou “desejadas”. Em análise, para o autor, as estruturas

mentais de cada indivíduo sofrem influências tanto de suas próprias características orgânicas que compõem a estrutura ou a superestrutura da sociedade como suas próprias características psicológicas. Nesse contexto, ambas são necessárias e se movimentam, histórica e intrinsecamente, para definir o papel desempenhado por cada um na sociedade.

Hall (1996), no mesmo sentido, entende ideologia como as estruturas mentais que compõem o indivíduo, que são compostas por pensamentos, conceitos, opiniões, coligados ao sistema de representação social, aos quais os grupos se afiliam por pertinência e compreendem como funciona a sociedade. Assim, as ideologias orgânicas e arbitrárias não são conceitos distintos, que trabalham em separado, mas que se articulam e coexistem em uma cadeia de significados. Para o autor, essas formas de apresentação das ideologias, como conceitos ligados entre si, contribuem para unir o bloco histórico, no sentido gramsciano, e mantém presentes a dominação e liderança sobre a sociedade.

Bento (2014) aborda a branquitude como “traços da identidade racial do branco brasileiro a partir das ideias de branqueamento” (p. 25). Na perspectiva da autora a elite branca brasileira se apropriou de um autoconceito simbólico, que legitima sua supremacia econômica, política e social, em detrimento do grupo negro, que nesse contexto é considerado o estranho, o outro, aquele que “devia ser anulado, apagado, sem qualquer referência à diversidade, ao diferente” (SKLIAR, 2003, p. 27).

Para a autora, o problema das desigualdades raciais no Brasil, é analisado como sendo exclusivamente dos negros, pois o segmento populacional branco não participa desta discussão. Esse silêncio sobre o lugar dos brancos é demonstrado pelos pactos narcísicos, cuja modalidade é definida por Bento como “um pacto, um acordo tácito entre os brancos de não se reconhecerem como parte absolutamente essencial na permanência das desigualdades raciais no Brasil” (2014, p. 26).

Para Bento (2014) o medo é um elemento que permeia a gênese dos processos que balizam as relações raciais no Brasil. A autora cita a obra *Onda negra, medo branco*, de Célia Marinho de Azevedo (1987) que aborda a questão do medo diante do estímulo à imigração europeia. Esta foi uma forma da elite branca brasileira enfrentar o medo dos negros, cujo contingente populacional era majoritário e constituía mais da metade da população.

Bento ressalta que o incentivo à imigração europeia tinha duplo objetivo: o de promover o branqueamento da população bem como a assimilação da população negra. À medida que o primeiro ocorresse, o segundo se daria involuntariamente, por meio de um mecanismo de introjeção da cultura da elite branca, enquanto perderiam a capacidade de

discernir entre o que é deles e o que é do outro.

Esta perda de uma identidade cultural pode ser associada à teoria do *melting pot*, Glazer e Moynihan (1970), que, também, é considerada uma metáfora à ideia de assimilação e infere uma promessa de que o diferente se transformará em membro do outro grupo.

Essa teoria depreende que, no que se refere ao branqueamento, ao invés de as culturas se misturarem, igualmente, “no pote”, a assimilação ocorre de maneira unilateral, na medida em que os negros gradualmente tendem a abdicar de suas identidades raciais e absorver as características identitárias brancas. Na prática, a assimilação conduz à perda de um sentimento de identidade para membros de culturas menos dominantes, pois perdem sua cultura original, em um processo que pode ser desmoralizador e desumanizante.

Assim, os negros brasileiros, frente ao processo de branqueamento e pela assimilação, se afastaram de suas origens e raízes culturais, tendo em vista a força desse processo, cujo conceito é intrinsecamente racista, opressivo e induz o assimilado a perder sua própria identidade cultural.

Portanto, pode-se afirmar, baseado no conceito de assimilação, que “as identidades se transformam continuamente, em relação às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos rodeiam” (HALL, 2006, p. 12).

No que se refere aos conceitos de branquitude e branquidade, podemos destacar que existe uma certa controvérsia, com relação à sua ambiguidade e distinção.

Piza (2002) traz a definição de Frankenberg (1993) para quem a branquitude parte de “ser branco, num universo racializado: um lugar estrutural de onde o sujeito branco vê aos outros e a si mesmo: uma posição de poder não nomeada” (p. 71). Percebe-se aqui uma intenção em definir a branquitude como uma ação de dominação do grupo branco sobre o grupo negro. Piza enxerga a branquitude com um lugar/olhar com “traços de conforto, cuja característica mais evidente encontra-se na sensação de não representar nada além de nossas próprias individualidades” (2002, p. 71).

Mais adiante, na mesma obra, Piza reafirma seu posicionamento sobre branquitude ao afirmar que “o lugar do negro é o seu grupo como um todo e o branco sua individualidade” (2002, p. 72). Em outras palavras, a autora sugere que a branquitude significa o branco como invisível e o negro como o portador da visibilidade, ou seja, o branco é o normal, o natural, enquanto o negro é o anormal.

Em outra obra, *Adolescência e Racismo*, Piza (2005), sugere a diferença entre os dois termos, branquitude e branquidade, na medida em que considera o primeiro uma identidade



branca negativa, que caminha no sentido de negação à supremacia branca. A autora afirma que “a branquitude é o questionamento consciente do preconceito e da discriminação que pode levar a uma ação política anti-racista” (p.7). Piza infere um movimento de superação da branquitude em direção à branquitude.

Assim sendo, o conceito de branquitude, para a autora, seria uma posição de supremacia racial branca, da hierarquização da humanidade do outro, no caso a desumanização dos negros, de legitimação das relações de poder e dominação, expressa em Bourdieu (1998), (2007) e Weber (2009), para se atingir a branquitude. Nesta ótica de Piza (2005) a branquitude é um movimento de reflexão a partir e para fora de nossa própria experiência enquanto brancos. Em suas palavras:

é o esforço de compreender os processos de constituição da branquitude para estabelecer uma ação consciente para fora do comportamento hegemônico e para o interior de uma postura política anti-racista e, a partir daí, uma ação que se expressa em discursos sobre as desigualdades e sobre os privilégios de ser branco, em espaços brancos e para brancos; e em ações de apoio à plena igualdade.<sup>47</sup>

Frankenberg (2004) considera inviável a tentativa de procurar esconder que, no que concerne à branquitude, os espaços foram corrompidos pelas relações de legitimação de colonialismo. Por outro lado, destaca a autora que ainda se encontram pessoas brancas que insistem em recusar qualquer questionamento acerca do domínio, seja ele de ordem cultural, social, econômica ou política.

De acordo com Frankenberg, percebe-se que a maioria dos trabalhos críticos já apresentam um compromisso de descobrir um método de transpor o legado histórico da branquitude e construir “um senso comum multirracial que seja mais equânime” (2004, p. 322).

Assim, diante do que me permito chamar de evolução dos conceitos de branquitude e branquitude, houve uma modificação ao longo dos anos, principalmente na academia brasileira.

Steyn (2004) sugere uma natureza pós-moderna da branquitude, enquanto Ware (2004) caracteriza esse conceito à narrativa colonial do que é ser branco, “que vincula

---

<sup>47</sup> Piza, E. Adolescência e racismo: uma breve reflexão. Disponível em: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000082005000100022&script=sci\\_arttext](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000082005000100022&script=sci_arttext). Acesso em 02 dez 2017.

branquidade às teorias do hibridismo encontra, da sinergia e na interseccionalidade encontradas nas discussões das sociedades pós-coloniais” (p. 29).

Ainda conforme Steyn (2004) a branquidade pode ser definida como um “constructo ideológico extremamente bem sucedido do projeto de colonização, que é, por definição, um conjunto do poder: os brancos como grupo privilegiado, tomam sua identidade como a norma e o padrão pelos quais os outros grupos são medidos” (p. 115).

Pode-se verificar que há uma forte tendência a apresentar a identidade branca como regra, de legitimação da desconstrução da identidade cultural negra, do apagamento do outro, Skliar (2003), também nas definições de branquidade.

Penso que este contexto pode ser interpretado como uma nova compreensão dos conceitos de branquidade e branquitude no cenário acadêmico brasileiro, pois o termo *whiteness*, em inglês, pode ser traduzido para o português como brancura e interpretado tanto como branquitude como branquidade.

Para uma demarcação temporal, sobre a nova compreensão dos conceitos, considero a perspectiva de Piza, que anteriormente a 2005 considerava branquitude, sob o ponto de vista ideológico como uma anulação, negação e dominação da identidade cultura negra, o que a partir deste marco passou a interpretar como branquidade.

Importante destacar, também, os ensinamentos de Matt Wray, que trabalha com o conceito de “antibranquidade”. Para Wray (2004) os estudiosos da “antibranquidade” também entendem que diferença racial não tem explicação genética, mas é, historicamente construída, concordando com a teoria construtivista, sobre a raça. Para o autor, “branquidade é diferente de negritude ou qualquer outra “racialidade”, por haver ocupado o lugar de privilegiado da normativa racial” (p. 352).

Liv Sovik (2004) também estuda a perspectiva do termo branquidade e o considera um conceito pronto, mas que pode ser modificado de acordo com o contexto em que se aplica. A autora alerta que quanto mais silenciada for a branquidade, mais difícil será combatê-la. Sovik traz relevante contribuição para esta pesquisa, pois aborda que as posições conservadoras e contrárias às cotas raciais, tanto nas universidades quanto no funcionalismo público, reforçam a presença de grupos hegemônicos, que insistem em manter o conceito de etnicidade dominante.

A investigação de Lourenço Cardoso (2010) evidencia as pesquisas desencadeadas na década de 1990, sobre os *critical whiteness studies*, os quais o autor traduz como estudos

críticos da branquitude, que se tornaram o principal centro de referência sobre a identidade racial branca.

Conforme já destaquei anteriormente, *whiteness* não é necessariamente traduzido como branquitude, mas pode ser, também, traduzido como branquidade. Entretanto, se considerarmos a década de realização dos estudos, penso que a tradução do termo como branquitude, faz mais sentido.

As análises sobre a identidade racial branca buscam problematizar o lugar do branco numa situação de desigualdade racial, na qual atua como o opressor em relação ao oprimido.

Cardoso (2010), em diálogo com Bento (2002) e Sovik (2004), ressalta que a branquitude refere-se à identidade racial branca, e que esta se constrói histórica e socialmente ao receber influências do meio em que se emerge. Para Cardoso, a branquitude é um lugar de privilégios simbólicos, subjetivos, objetivo, que alimentam o constructo social e reproduzem o preconceito racial.

Considerando o estudo crítico da branquitude, ao qual Cardoso se dedica, encontramos dois tipos:

a branquitude crítica que desaprova o racismo “publicamente”, e a branquitude acrítrica que não desaprova o racismo, mesmo quando não admite seu preconceito racial e racismo, a branquitude acrítrica sustenta que ser branco é uma condição especial, uma hierarquia obviamente superior a todos não-brancos. (CARDOSO, 2010, p. 611)

Diante dessas definições de Cardoso (2010), analiso-as, aproximando os conceitos do autor, para os usos do termo branquitude e branquidade em Piza (2005). Assim, a concepção de branquitude crítica, como aquela que desaprova o racismo, se harmoniza com a branquitude em Piza (2005), para quem trata-se de um questionamento consciente sobre o preconceito e a discriminação racial. Por outro lado, a classificação de Cardoso, para branquitude acrítrica como aquela que admite o seu racismo, porém admite a condição de hierarquização racial, com os brancos em posição de superioridade, encontra arrimo na definição de branquidade, de Piza, que, para a autora, seria transpor uma posição de supremacia racial branca, que legitima as relações de poder e dominação.

Vron Ware (2004) aborda os estudos críticos da branquidade e ressalta que eles desenvolveram uma genealogia própria, o que pode explicar a sistemática do processo de preconceito racial em cada país. No que concerne ao Brasil, Anthony Marx (1998), citado por Ware (2004), destaca que a política adotada foi a do embranquecimento da população, o que pode ser explicado pelo fato de que houve uma mistura de africanos e europeus na mesma proporção.

Além disso, Anthony Marx ressalta que o fomento à imigração no Brasil está ligado ao fato de o Brasil ter enfrentado algumas revoltas significativas de escravos o que fez nascer um receio na classe dominante, que tinha interesse em calar os conflitos entre negros e brancos. Assim, no Brasil, ao invés de segregar os negros, foram envidados esforços para promover o embranquecimento da população, no intuito de preservar as estruturas do poder que privilegiavam os que podiam identificar-se como brancos.

Para Ware (2004), o estudo crítico da branquidade esclarece que esta adota, como forma de execução, a análise da hierarquização racial, ao classificá-la como um constructo de poder, representado pelos brancos como grupo privilegiado.

Desta forma, analisar a branquidade criticamente representa apoiar um projeto antirracista, cujo escopo é suprimir o pensamento racial e fazer valer os ideais iluministas de justiça, igualdade e liberdade, que foram renegados em prol dos interesses da supremacia branca.

Frankenberg (2004) discute a branquidade sob a perspectiva de que, diversamente a outros constructos de identidade racial, atua de forma invisível por ser presumidamente uma condição hegemônica, em consonância com Liv Sovik (2004). Ao longo de seus anos como pesquisadora, Frankenberg desenvolveu oito pontos sob os aspectos constitutivos da branquidade.

1. A branquidade é um lugar de vantagem estrutural nas sociedades estruturadas na dominação racial.
2. A branquidade é um “ponto de vista”, um lugar a partir do qual nos vemos e vemos os outros e as ordens nacionais e globais.
3. A branquidade é um *locus* de elaboração de uma gama de práticas e identidades culturais, muitas das vezes não marcadas e não denominadas, ou denominadas como nacionais ou “normativas” em vez de especificamente raciais.
4. A branquidade é comumente redenominada ou deslocada dentro das denominações étnicas ou de classe.
5. Muitas vezes a inclusão da categoria branco é uma questão controvertida e, em diferentes épocas e lugares, alguns tipos de branquidade são marcadores de fronteira da própria categoria.
6. Como lugar de privilégio, a branquidade não é absoluta, mas atravessada por uma gama de outros eixos de privilégio ou subordinação relativos; estes não apagam nem tornam irrelevante o privilégio racial, mas o modulam e modificam.
7. A branquidade é produto da história e é uma categoria relacional. Como outras localizações raciais, não tem significado intrínseco, mas apenas significados socialmente construídos. Nessas condições, os significados da branquidade têm camadas complexas e variam localmente e entre os locais; além disso, seus significados podem parecer simultaneamente maleáveis e inflexíveis.

8. O caráter relacional e socialmente construído da branquidade não significa, convém enfatizar, que esse e outros lugares raciais sejam irrealis em seus efeitos materiais e discursivos. (FRANKEMBERG, 2004, p. 312).

Optei por fazer a transcrição dos pontos de Frankenberg, haja vista caracterizarem de forma ampla os sentidos e estruturas de dominação exercidos pela branquidade, globalmente, e encerrarem todas as análises discutidas anteriormente.

### 2.3. Negritude X Negridade

Analiso a negritude sob a perspectiva de Petrônio Domingues (2009), que traz uma retrospectiva histórica deste movimento,

Kabengele Munanga (2009) considera que essas condições históricas, por meio da escravização e a colonização dos povos negros da África, provocaram o surgimento da noção da negritude enquanto Livio Sansone (2004) destaca que as categorias negro e negritude são constructos culturais que podem adulterar a posição dos negros na sociedade e no sistema local de relações raciais.

Domingues (2009) realiza um levantamento histórico do surgimento e evolução do movimento da negritude, abordando os fatos mundiais que influenciaram na composição de seu sentido, além de suas características culturais, políticas e ideológicas.

De acordo com Domingues (2009) a palavra *négritude*, deriva de *nègre*, do francês, que, no início do século XX, tinha uma conotação pejorativa, empregada para desqualificar o negro, em contraposição a *noir*, palavra que também designava negro, mas que tinha sentido positivo.

Para fazer frente a esse caráter negativo, foi deflagrado um movimento com o objetivo de inverter o sentido da palavra negritude para impingir-lhe um sentido de afirmação e orgulho racial. Esse movimento tinha uma proposta contrária à política de assimilação à cultura, ao comportamento, às crenças, aos valores e às instituições europeias, que eram os modelos culturais brancos. “Os protagonistas da ideologia da negritude passaram a resgatar e a enaltecer os valores e símbolos culturais de matriz africana” (DOMINGUES, 2009, p. 197).

Segundo Domingues (2009), Aimé Césaire, poeta e ativista negro é considerado o autor do conceito de negritude, no final da década de 1930, e seu significado consiste no ato de assumir-se negro e ser consciente de uma identidade negra, sua história e sua cultura. A identidade liga-se ao orgulho da condição racial do ser negro.

Petrônio Domingues ressalta que após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o movimento da negritude sai da esfera literária, como um sentimento de frustração dos

intelectuais africanos e antilhanos de língua francesa, à medida que não se sentiam retratados pela cultura ocidental de matriz eurocêntrica. A partir de então, a concepção da negritude atinge a fase da militância, em prol de uma política maior que foi a libertação das colônias africanas da dominação europeia. A partir da década de 1960 o movimento da negritude universalizou-se, alcançando, inclusive, o Brasil.

O autor destaca que o movimento francês da negritude começou a ganhar visibilidade no Brasil a partir do Teatro Experimental do Negro (TEN) nos idos de 1940. Para o TEN a negritude significava uma bandeira de luta, uma filosofia de vida, com o objetivo de combate ao racismo, mediante uma política de valorização do negro, como uma resposta dos negros brasileiros, em ascensão social, ao processo de assimilação da ideologia do branqueamento.

Petrônio destaca Abdias do Nascimento (1968), que foi um dos fundadores do TEN e faz uma síntese do movimento da negritude no Brasil ao tratá-lo como uma aceitação pelos negros de seu protagonismo histórico, ao perceberem que seus valores serão eternos, perenes ou permanentes, assim como a raça humana e seus subprodutos histórico-culturais.

A partir da década de 1970, a negritude se consolida como um processo de tomada de consciência racial do negro brasileiro e contemporaneamente essa ideologia se manifesta por meio de expressões lúdicas e estéticas, como na música e na dança, na literatura, bem como na esfera econômica, pelos produtos de consumo dirigidos para o segmento negro.

Para Munanga (2009), a questão da negritude possui uma diversidade de contextos aos quais se aliam os componentes essenciais na construção da identidade ou personalidade coletiva. Portanto, a negritude e a identidade negra não são originadas pela ordem biológica, mas sim atravessam a história desembarcando no processo de desumanização dos negros e as políticas sistemáticas de destruição da cultura.

Munanga (2009) afirma que a construção da identidade nasce a partir da tomada de consciência das diferenças entre os grupos “nós” e “outros”. Estabelecem-se os nexos de integração e fronteiras identitárias, mediante o reconhecimento de uma pessoa como membro de um mesmo grupo étnico, Erikssen (1993) e Barth (2000).

Destaca Munanga (2009) que a destruição dessa consciência coletiva era uma das estratégias utilizadas pela escravidão e a colonização, que aniquilavam a memória comum dos escravizados. O autor levanta um questionamento a respeito da negritude e da identidade que se voltariam para uma dinâmica político-ideológico-cultural ou até mesmo um racismo de negro contra branco, um racismo ao avesso.

De acordo com Sansone (2004), a negritude, assim como a branquidade são constructos que variam de acordo com o contexto, o tempo e o espaço. Portanto, o que é definido como negro em um determinado sistema poderá ser considerado pardo em outro. Sob este aspecto, o autor dialoga com Munanga (2009), o qual destaca que não se pode afirmar que existe uma comunidade identitária cultural comum a todos os negros, uma vez que esta vai variar de acordo com os grupos a que pertencem, pois a consciência histórica cria um sentimento de coesão que solidifica o povo. Sansone ressalta a imagem “universal da construção da negritude e da branquidade como seu alter ego em diferentes contextos e regiões” (p. 33).

No que concerne ao Brasil, Sansone (2004) distingue que a negritude é uma identidade racial e étnica que se respaldam em elementos tais como aparência física, características culturais afro-brasileiras, religião, música ou culinária.

Em seu estudo com os jovens negros baianos, Sansone (2004) identificou que estes constroem sua negritude por meio da afirmação da aparência física, adotando penteados afros ou sensualizando os lábios, por exemplo, de forma mais explícitas do que as gerações que os antecederam. Destarte o autor concluiu que ao adotar uma nova identidade negra, os jovens tentam redefinir a negritude revertendo o estigma associado à sua cor. Essa nova identidade pode ser considerada uma multiplicidade de identidades, que podem guardar alguns dilemas, como por exemplo, a afirmação da cultura negra de forma episódica, como durante o Carnaval.

Sansone (2004) salienta que a identidade étnica é um fragmento da identidade social que indica o sentimento de inserção em um grupo social, que difere de outro, por ascendência comum, seja ela real, metafórica ou fictícia, ligada a um imaginário comum.

Sansone (2004) dialoga com Paul Gilroy (2001) que apresenta a relação dos negros com a modernidade ocidental, no que diz respeito a conceitos como raça, cultura, nacionalidade e etnia e concede destaque à teoria da “dupla consciência” (*double consciousness*) de W. E. B. Du Bois (1961), a qual concebe que os negros vivem uma certa dualidade, dividindo-se entre as afirmações de particularidade racial e o apelo aos universais modernos que transcendem a raça, que acabam por provocar uma redefinição do sentimento de pertença. Du Bois descreve o impacto negativo que o racismo tem sobre a subjetividade, identidade e dignidade do afro-americano que vê a si mesmo e o mundo pelos olhos do outro. Este dualismo, enquanto dicotomia cultural, implica em um conflito psicológico para os

negros que dilaceram a si próprios como resultado da internalização da imagem do outro (simultaneamente rejeitado e desejado) construído pelo discurso hegemônico dominante.

Em suma, a visão de Sansone (2004), é a de que há um posicionamento universal de que a negritude é vista como uma tentativa de reconquistar a humanidade, o respeito próprio e o orgulho de ser negro.

A palavra negridade guarda visíveis similitudes semânticas e linguísticas com a palavra negritude, embora apareça em menor frequência, tanto em textos acadêmicos, como em espaços de militância.

O surgimento de um novo conceito compreende diversos fatores, tais como, sua origem, o contexto ideológico em que é empregado e a característica espaço-temporal em que se estabelece e se desloca, além de variáveis culturais, sociais e políticas em que se insere.

Ferreira (2006) destaca que as relações entre os imigrantes, que chegaram aos milhares devido ao incentivo dado pelo Estado brasileiro, e os trabalhadores nacionais, dentre os quais havia inúmeros negros, foram cercadas por conflitos e ressentimentos gerados pela competição no mercado de trabalho. Como se não bastasse, havia, também, os mecanismos desiguais de ascensão social, tendo em vista a proteção estatal dispensada aos imigrantes europeus.

Segundo Ferreira (2006) a palavra negridade apareceu pela primeira vez no “Manifesto à Gente Negra Brasileira”, lido por Arlindo Veiga dos Santos, fundador e presidente da Frente Negra Brasileira (FNB), em 2 de dezembro de 1931, que em seu discurso proclamou: “A nossa história tem sido exageradamente deturpada pelos interessados em esconder a face histórica interessante ao negro, aquilo que se poderia dizer ‘a negridade’ de nossa evolução nacional” (CARONE, 2014, p. 184).

O objetivo da FNB era mobilizar os negros para lutarem por integralização e participação na sociedade brasileira, seja na ordem social, política, religiosa, econômica, militar, dentre outras. Ferreira (2006) destaca que Veiga de Almeida, nos anos 1930, aclamava os negros a reabilitar a negridade para demonstrar a importância desse segmento na formação da cultura e da identidade nacional, período em que o termo “negro” possuía valor depreciativo, muitas vezes utilizado em forma de insulto ou ofensa.

Iray Carone (2014) contribui para elucidar os contrapontos entre os conceitos de negridade e negritude, na medida em que considera o primeiro “um momento de desalienação do negro na sociedade brasileira, mas ainda tem como modelo o branco” (p. 184). Por outro lado, considera a negritude uma contraideologia à categorização racial, aos valores e pontos



referenciais dominantes, que auxilia diretamente na luta pela modificação do *status quo* socialmente imposto, o que pressupõe uma consciência de sua etnicidade.

Ferreira (2006) evidencia que o termo “negridade” aparece em duas obras de Zilá Bernd. Especialmente em *A questão da negritude*, a autora utiliza um conceito que melhor descreveria a luta contra os preconceitos, “num tempo futuro, [o] combate centrado na oposição ao branco se redimensiona[rá] no sentido da consolidação de uma noção de identidade negra, de uma NEGRIDADE” (BERND, 1984, p. 55 *apud* FERREIRA 2006, p. 169 grifo do original).

O conceito de negridade se alia à controvertida identidade negra que, no Brasil, sofreu influências negativas do período de opressão durante a colonização e, posteriormente, da política do branqueamento.

Fanon (1980) discute a questão da raça e a relação entre colonizado e colonizador, com o intuito de entender como se dá a constituição de subjetividades de sujeitos brancos e negros. Segundo Fanon, a dominação colonial teve como consequência uma não aceitação de sua autoimagem, da sua cor, seu corpo, o que resultou em um “pacto” com a ideologia do branqueamento. Origina-se, a partir daí, a construção do que o autor chama de máscaras brancas, que parte da rejeição do negro de si próprio e uma negação das características estereotipadas associadas negativamente aos não brancos na sociedade ocidental.

Em conformidade com Piza (2005), há uma relação entre os termos branquitude e negritude, branquidade e negridade para situar a discussão em torno da identidade racial branca, historicamente. Piza sintetiza o conceito de negridade:

Negridade foi um termo utilizado pelo movimento negro das décadas entre 20 e 30, que reivindica a inclusão do negro na sociedade branca através da negação de sua origem e por um comportamento ditado e aprovado por brancos. Negridade refere - se a "parecer" branco para ser aceito entre brancos. Opõe-se ao movimento negro contemporâneo que busca compor uma identidade negra - negritude - como um conjunto de valores positivos existentes tanto nos indivíduos, quanto na cultura quanto na sociedade, a partir de um ponto de vista negro e de combate à discriminação e ao racismo. (2005, Nota de rodapé 06)

#### **2.4. Racismo Institucional: prática silenciosa que invisibiliza os negros**

Ao optar por diagnosticar as origens do racismo institucional, reporto-me ao cenário nacional dos anos seguintes à libertação dos negros escravizados, a qual se deu apenas no plano formal, para demonstrar as consequências da política imigratória no Estado brasileiro.

A mão de obra recém-liberta foi, na prática, lançada ao mercado para enfrentar a livre concorrência com os imigrantes europeus, durante as décadas seguintes à libertação.

O fomento à imigração no Brasil ocorreu de forma articulada, ou seja, não interessava que imigrantes mais qualificados viessem para o Brasil, já que eram trazidos para o trabalho pesado nas lavouras e nas indústrias que emergiam, o que não requeria deles grandes qualificações, pois pretendia-se utilizar a mão de obra europeia, de forma a reproduzir o modelo escravocrata.

Esta articulação é demonstrada em como “os subsídios da imigração atraíram europeus mais pobres, aqueles desprovidos de poder aquisitivo ou economias para pagar sua própria passagem para os Estados Unidos ou para a Argentina” (ANDREWS, 1998, p. 136).

Conforme pesquisa realizada, anteriormente, reafirmo os primeiros estudos realizados acerca do período pós-abolição, dos quais parto para a análise. Nesse viés, mister se faz a citação a Freyre (1933) e o jargão da “democracia racial”, que decorreu de sua obra *Casa Grande e Senzala*, que demonstrava uma falsa convivência pacífica entre as “três raças”, como em suas palavras: “Todo brasileiro, mesmo o alvo, de cabelo louro, traz na alma, quando não na alma e no corpo,(...) a sombra, ou pelo menos a pinta, do indígena e do negro” (FREYRE, 1933, p. 5). O autor constrói um imaginário harmonioso em que o modo de organização social e política que se instaurou no Brasil. Nesse modelo o dono da terra exercia seu poder de dominação patriarcal, Weber (2009), que se caracterizava, em verdade, por uma violência física, mas também, violência simbólica Bourdieu (2007) sobre todos os que habitavam aquele “universo”, esposa, filhos, parentes e, como não poderia deixar de ser, os escravizados. Por meio da desmistificação da raça como elemento formador de um povo, Freyre concedeu maior importância aos aspectos culturais e ambientais. A partir deste princípio, ele defende que a formação cultural brasileira é composta por uma miscigenação entre as três raças, portuguesas, representantes dos brancos, índios e negros, o que estaria correto, não fosse pela harmonia entre os segmentos demonstrada pela obra.

Aquela aura de harmonia das relações raciais no Brasil com o mito de cordialidade existente entre as “três raças fundadoras”, índios, brancos, e negros, foi desmentida ao se revelar os altos índices de desigualdade no país, o que poderia ser traduzido pela condição de miserabilidade, além da negação ao acesso à educação, ao mercado de trabalho, dentre outros direitos sociais, que eram e, ainda são, negados aos negros.

Andrews (1998) considera que as raízes do conceito de democracia racial remontam à interpretação dada pelo trabalho de Gilberto Freyre, a partir do qual originou “sua interpretação mais plena e mais coerente” (ANDREWS, 1998, p. 203), haja vista a paternidade deste termo ser questionada por alguns teóricos.

Para Siss (2003) os pressupostos teórico-metodológicos empregados por Freyre (1933) expressam uma sociedade exonerada de conflitos consoante ao substrato raça à medida que em *Casa-Grande & Senzala*, o autor adotou “uma visão ‘propriamente idílica’ das relações existentes entre o senhor e o escravo; de certa forma parece ser correto afirmar-se que, em grande parte, o autor posicionou-se em uma perspectiva contrária as comprometidas com as teorias do determinismo racial” (SISS, 2003, p. 48) (grifo no original).

Os estudos de Florestan Fernandes, das décadas de 1950 e 1960 são importantes referenciais, pois expõem a profunda discriminação racial no Brasil, diante de uma sociedade que se diz aberta, democrática, mas desigual. Fernandes (2007) se contrapõe a Freyre (1933) ao demonstrar o preconceito a que foram submetidos os ex-escravizados e os enfrentamentos por eles experimentados diante de um processo de exclusão e marginalização racial.

Entretanto, verifica-se uma certa ambiguidade na perspectiva florestaniana quando faz referência aos ex-escravizados, pois, em alguns momentos, descreve a vitimização dos negros, denunciando que a escravidão mutilou-os, em todos os seus aspectos: intelectual, moral, social e econômico, ao mesmo tempo em que utiliza termos como irracionalidade do comportamento negro, indisciplina, inadequação à livre concorrência, em comparação aos imigrantes e, ainda, que os brancos consideravam os negros preguiçosos, sem interesse em aprender e marginais.

Fernandes (2007) detectou no Brasil a existência de uma forma particular de racismo: “um preconceito de não ter preconceito” e que, “apesar de a sociedade brasileira discriminar, considerava tal atitude ultrajante, (para quem sofre) e degradante (para quem a pratica)”. (FERNANDES, 2007, p.18), de onde se origina a eterna dificuldade dos brasileiros brancos em admitir serem preconceituosos, muito embora procurem manter os negros longe de suas relações sociais.

Estabelece-se, portanto, a identidade étnica universal como um produto específico de interações entre grupos, que se enfrentam em suas fronteiras étnicas (*ethnic boundary*), Fredrik Barth (2000), e agrupamentos dicotômicos eu/outro, Skliar (2003), que não são imutáveis, mas tendem a ter dificuldade em desaparecer. Esse sentimento de pertença a um grupo em detrimento de outro, pode ser bem expresso através das palavras, “da perspectiva da etnicidade, não existe maior estrangeiro do que seu vizinho” (ALBER, 1992, *apud* POUTIGNAT & STREIFF-FENART, 1998, p. 124)

A crítica feita à abordagem de Florestan Fernandes (2007) está presente nos estudos de Hasenbalg (1979), Andrews (1998) e Siss (2003), pois, segundo esses autores, Florestan

limita toda a problemática social contemporânea dos negros ao período da escravidão e seus efeitos de “anomia social” e “heteronomia racial”. Florestan considera a primeira como uma falta de objetivos, de desordem social e perda da identidade dos negros, provocado pelas intensas transformações do mundo social. A segunda expressão completa a primeira, pois registra a posição do autor que julga haver uma sujeição espontânea dos negros em relação à hegemonia branca, corroborando a dificuldade na construção de identidades negras, tendo muitos negros assumido a representação que os brancos faziam deles.

O período da escravidão e as relações de poder senhor x escravo, encontra suporte na abordagem de Weber (2009), quando trata da tipologia das dominações para verificarmos aí a presença da dominação patriarcal, na qual os escravos são totalmente dependentes do senhor, seja como patrimônio ou extrapatrimonialmente, pois eram desprovidos de direito. Para este modelo, a administração é heterônoma, ou seja, o direito de mando não vem de si mesmo, de algum estatuto e sim de fora, da tradição e da obediência. É válido salientar, ainda, que não existe honra estamental, pois tudo é feito em nome do senhor.

O cenário que se seguiu à abolição, que, aos olhos de Florestan Fernandes (2007) constitui-se em mais uma forma diferenciada de escravidão, encontra respaldo em Bourdieu (1998) e (2007) no que diz respeito às relações de dominação, em diálogo com Weber (2009). Para Bourdieu (1998) há uma violência simbólica, que é o processo de imposição dissimulada de um arbitrário cultural, expressada por uma imposição dissimulada, com a interiorização da cultura dominante, reproduzindo as relações sociais. O dominado legitima a dominação, pois a considera uma situação natural e inevitável.

Florestan Fernandes (2007) apresenta sua perspectiva propondo que a questão racial precisa ser compreendida no interior da sociedade de classes, a qual exclui a população negra dos possíveis benefícios que as forças de produção diante de uma nova organização social poderia lhe oferecer. O autor critica a sociedade capitalista por sua forma excludente, que pode atuar como fator agravante das condições subalternizadas dos negros no país, o que não significa que as sociedades socialistas sejam isentas de racismo. Considerava que a questão racial é resultante da questão social, a qual uma vez solucionada a questão social, eliminar-se-ia o racismo.

Em resposta Hasenbalg (1979) não nega que os negros estão inseridos na evolução política e estrutural da sociedade brasileira, além de estarem incluídos aos mecanismos de dominação de classe a ligação dos negros que afetam outros grupos subordinados, mas, em contrapartida, sofrem desvantagens competitivas que provêm de sua condição racial.

Hasenbalg (1979), em diálogo com Florestan Fernandes (2007), ressalta que a “democracia racial” brasileira não passa de um mito e a discriminação racial no Brasil é resultado direto das desigualdades entre brancos e negros em diferentes esferas – educação, economia, acesso ao trabalho – e foi reconstruída no tempo presente pela ordem capitalista. O autor destaca que houve uma ”subordinação aquiescente” dos negros, ao grupo hegemônico, neste ponto em diálogo com Fernandes (2007), quando este se refere à anomia e à heteronomia racial.

Aqui podemos nos remeter a Cornel West (1994), em uma perspectiva comparada com a situação dos afro-americanos dos Estados Unidos da América. Para West, naquele país, contemporaneamente, a maioria dos negros, pejorativamente chamados de *niggers*, continuam submetidos a um “ignominoso ressentimento xenófobo” decorrente de estruturas conservadoras sobre a questão racial nos Estados Unidos. West afirma que as discussões sobre a questão racial norte-americana, permanecem restritas aos “problemas” que os negros representam para os brancos, ao invés de considerar como os negros se sentem nesse contexto. Argumenta o autor que este cenário social reproduz sobre os afro-americanos um intenso niilismo, isto é, um “eclipse da esperança” e um “colapso do sentido da vida” (WEST, 1994, p. 28), que nada mais são do que falta de propósito na vida, baixa autoestima, insensibilidade em relação ao próximo e uma postura autodestrutiva face ao mundo.

Hasenbalg (1979) demonstra que a real intenção do Estado brasileiro com o estímulo à imigração europeia era modificar a composição racial da população brasileira por meio do processo de branqueamento que, por sua vez, promove a divisão no interior dos grupos negros, como também a manifestação de preconceito de pardos ascendentes contra negros.

No plano social, a política do branqueamento, com o fomento à imigração de europeus, também teve consequências desastrosas no desenvolvimento cultural e econômico dos negros, cujos reflexos alcançam a contemporaneidade. Segundo Hasenbalg (1979), no período que se sucedeu à abolição, o passado histórico de escravidão provocou um mau ajustamento psicológico, social e cultural dos libertos, diante de um comportamento heterônimo, ocasionando desta forma uma inexpressiva mobilidade social ascendente para os negros.

Siss (2003) postula no mesmo sentido ao examinar o pós-abolição como um período em que as péssimas condições de vida dos Afro-brasileiros não sofreram significativa modificação positiva, muito pelo contrário, com a entrada avassaladora dos imigrantes europeus no mercado de trabalho brasileiro, as chances de conquistas deste segmento racial

foram fortemente reduzidas. O autor argumenta que o Estado brasileiro temia as consequências sociais de uma população com um contingente de negros tão grande. Assim, para reverter esta perigosa proporção, a entrada dos europeus foi estimulada para que, em alguns anos, com a fusão dos grupos raciais a população mestiça, tendendo para o branco, prevalecesse.

Embora sob a condição de homens livres, a relação de dominação pelo grupo hegemônico permaneceu, com os negros em subordinação social após 1888. Neste sentido Silvério (2002), aponta que a manutenção da desigualdade entre negros e brancos, após a abolição, pode ser considerada a principal razão para a existência de hierarquias sociais, em função do pertencimento racial, presentes na atualidade.

Por conseguinte, durante o período pós-abolição, uma vez que os negros não poderiam ser submetidos ao trabalho escravo e não mais representavam lucro fácil para a economia brasileira, o branqueamento constituiu uma política pública negativa de extinção dos negros reproduzindo o racismo institucional. Para ilustrar esta prática pelo Estado brasileiro, Skidmore (1976) transcreve discurso proferido pelo Dr. João Baptista de Lacerda, por ocasião do I Congresso Universal das Raças, em Londres, 1911:

Já se viram os filhos de *métis*<sup>48</sup> apresentarem na terceira geração, todos os caracteres físicos da raça branca. Alguns retêm uns poucos traços da sua ascendência negra por influência do atavismo[...] tende a neutralizar a do atavismo e remover dos descendentes dos *métis* todos os traços da raça negra. Em virtude desse processo de redução étnica, é lógico esperar que no curso de mais um século os *métis* tenham desaparecido do Brasil. Isso coincidirá com a extinção paralela da raça negra em nosso meio (SKIDMORE, 1976, p. 82-83)

Quanto ao sistema de categorização racial, verifica-se, como nos aponta Silvério (2002), que pela dinâmica no tratamento da mistura entre raças, parece terem sido criadas categorias raciais intermediárias, como o mulato, o pardo e o moreno, que denotam uma propensão a negar-se o pertencimento à raça negra. A teoria da estratificação social busca explicar as diferenças entre e intra as classes, conceito weberiano utilizado por Andrews (1998) e Siss (2003) em suas pesquisas.

---

<sup>48</sup> Métis significado – Aquele que é nascido de pai e mãe de raça diferente. O termo é frequentemente usado para nomear pessoa nascida de um homem branco e uma mulher nativa, ou um homem nativo e uma mulher branca. O conceito começou a desenvolver-se por volta do século XVI na América Latina no contexto da estratificação social e racial, sistema baseado em castas. Os *métis* tinham um status mais baixo que os brancos, que os impediu de acessar determinados itens ou serviços.

Enciclopédia Culturama.

Disponível em <https://edukavita.blogspot.com.br/2015/07/definicao-de-metis-conceito-e.html>. Acesso em 16 dez 2017.

Descrevendo a trajetória do preconceito e do racismo no Brasil, Hasenbalg (1979) nos ensina que, embora a escravidão tenha deixado marcas profundas para o grupo racial negro, a sua persistência e continuidade são consequências do modelo econômico e social adotado pelo Poder Público, que internaliza uma íntima ligação com o racismo institucional.

Durante a República, iniciou-se o processo de discriminação e, como exemplo da legitimação do racismo institucionalizado pelo Poder Público, Deodoro da Fonseca, através do Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890, sujeitou à autorização especial do Congresso a entrada de povos da Ásia e da África, que não tinham assim a mesma liberdade de imigração que os outros povos.

Art. 1. É inteiramente livre a entrada, nos portos da República, dos indivíduos válidos e aptos para o trabalho que não se acharem sujeitos à ação criminal de seu país, exceptuando os indígenas da Ásia, ou da África, que somente mediante autorização do Congresso nacional poderão ser admitidos de acordo com as condições que forem então estipuladas. (grifo)

Em 1945, Getúlio Vargas assinou o Decreto-lei nº 7.967, cuidando da política migratória que, no artigo 2º, estabelecia que o ingresso de imigrantes dar-se-ia tendo em vista "a necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia", uma inquestionável maneira de estabelecer no ordenamento jurídico e social o racismo institucional, muito embora o termo específico ainda, naquela época, não tivesse sido adotado.

Como um exemplo de evolução em relação à discriminação racial, em 1951 entrou em vigor a Lei Afonso Arinos, que foi a primeira a combater o racismo no país, considerando o preconceito uma contravenção. Por meio da Lei nº 7.716/1989, apelidada de *Lei Caó*, a discriminação racial passou a ser considerada crime, tipificado como resultante de preconceitos de raça ou de cor. Esta lei estabeleceu que tais atos passariam a ser considerados crimes inafiançáveis, podendo o autor ser condenado à pena de reclusão de dois a cinco anos. Entretanto a aplicação da penalidade era dificultada pelo racismo institucional revelado pelas sentenças judiciais que, na maioria dos casos, julgavam tais atos não como racismo, mas como injúria, o que culminou com a promulgação da Lei 9.459/1997. Esta lei ampliou o art. 1º da Lei Caó, para constar como crimes os resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional e, principalmente, modificou o crime de injúria contido no artigo 140 do Código Penal da seguinte forma:

Art. 140. ....

§ 3º Se a injúria consiste na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião ou origem:

Pena: reclusão de um a três anos e multa.

A partir de 1992, em função das exigências da Convenção 111 da OIT, sobre discriminação em matéria de emprego e profissão, o governo reconhece que havia um problema racial na sociedade brasileira. Mais tarde, os Movimentos Sociais Negros brasileiros realizaram, em 20 de novembro do ano de 1995, a Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, Pela Cidadania e a Vida, em Brasília, para reafirmar a luta dos Afro-brasileiros contra o racismo, as desigualdades raciais e exigir políticas públicas para os negros.

Muitas foram as cobranças em torno de ações efetivas de combate ao racismo no Brasil, do que resultou que a agenda estatal passou a integrar propostas de políticas públicas universalistas e específicas para a população negra, como, por exemplo, o Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, no governo Fernando Henrique Cardoso, o qual foi elaborado pelos movimentos negros, como a proposta de “Desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta” (BRASIL, 1996, p. 31).

Segundo Santos (2014) as denúncias de racismo e discriminação racial oriundas da marcha foram convertidas em propostas de políticas valorizativas universalistas, bem como focais, na forma de ações afirmativas. Dentre as propostas destaco algumas pautas de reivindicações, que adaptei da Executiva Nacional da Marcha Zumbi<sup>49</sup>.

Democratização da Informação

Inclusão do quesito cor em todos e quaisquer sistemas de informação sobre a população.

Mercado de Trabalho

Estabelecimento de incentivos fiscais às empresas que adotarem programas de promoção da igualdade racial.

Educação

Implementação da Convenção Sobre Eliminação da Discriminação Racial no Ensino.

Monitoramento dos livros didáticos, manuais escolares e programas educativos controlados pela União.

<sup>49</sup> Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/marcha-zumbi-reune-30-mil-em-brasilia/docset/910>. Acesso em 27 maio 2018



Concessão de bolsas remuneradas para adolescentes negros de baixa renda para o acesso e conclusão do primeiro e segundo graus.

Desenvolvimento de ações afirmativas para acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta.

#### Cultura e Comunicação

Assegurar a representação proporcional de grupos étnico-raciais nas campanhas de comunicação do governo e de entidades que com ele mantivessem relações econômicas e políticas.

#### Violência

Tipificação da conduta discriminatória no Código Penal. (EXECUTIVA NACIONAL DA MARCHA ZUMBI, 1996, p. 16 e 17)

Em seguida, ainda no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foram criados o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra, em 1995 e o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação, em 1996.

Pode-se afirmar que o marco mais significativo, a partir do qual foram implementadas mudanças para o enfrentamento ao racismo institucional, foi a III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em 30 de novembro de 2001, na cidade sul-africana de Durban.

A III Conferência contra o Racismo seguiu as duas anteriores que ocorreram em 1978 e 1983, que foram realizadas na sede da ONU, em Genebra. Segundo Alves (2002), com o fim do *apartheid* na África do Sul e a eleição de Nelson Mandela foi possível se adotar um combate mais frontal ao racismo como fenômeno mundial, na medida em que “numa época em que a igualdade formal entre as raças já fora estabelecida por lei em quase todos os países, era preciso que o mundo “globalizado” atentasse para as manifestações estruturais do racismo contemporâneo” (p. 201). No que concerne ao Brasil, o movimento negro e membros da academia vinham, sistematicamente, combatendo e denunciando as práticas racistas, que submetiam a população negra a uma inferiorização racial.

Apesar de já terem sido realizadas duas conferências internacionais abordando a temática do racismo e da discriminação racial, ainda se verificavam a presença de doutrinas que clamavam a supremacia branca, como os neonazistas, além de lutas entre diferentes tribos e etnias, como na África e em Ruanda.

Após intenso debate no âmbito das comissões internas da ONU, a Assembleia Geral definiu que a terceira conferência teria o escopo de não somente examinar os progressos alcançados na conscientização e superação dos obstáculos e enfrentamento ao racismo, mas

também incluiu a revisão dos fatores sociais, históricos, políticos econômicos, culturais e de qualquer outra natureza, que levam à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata e os mecanismos de combate a estas práticas.

O documento final da III Conferência<sup>50</sup>, originado dos debates ocorridos entre as nações, reconheceu quem são as vítimas do racismo, da xenofobia e da intolerância correlata, além de indicar a luta global contra estas práticas, como uma questão de prioridade para a comunidade internacional, conforme destaco alguns itens que considero de extrema relevância à pesquisa:

Declaramos que, para o propósito da presente Declaração e Programa de Ação, as vítimas do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata são indivíduos ou grupos de indivíduos que são ou têm sido negativamente afetados, subjugados ou alvo desses flagelos;

1. Reconhecemos que racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata ocorrem com base na raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica e que as vítimas podem sofrer múltiplas ou agravadas formas de discriminação calcadas em outros aspectos correlatos como sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outro tipo, origem social, propriedade, nascimento e outros; (p. 5)

2. Reconhecemos e afirmamos que, no limiar do terceiro milênio, a luta global contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata e todas as suas abomináveis formas e manifestações é uma questão de prioridade para a comunidade internacional e que esta Conferência oferece uma oportunidade ímpar e histórica para a avaliação e identificação de todas as dimensões destes males devastadores da humanidade visando sua total eliminação através da adoção de enfoques inovadores e holísticos, do fortalecimento e da promoção de medidas práticas e efetivas em níveis nacionais, regionais e internacionais; (p.6)

6. Declaramos que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos e têm o potencial de contribuir construtivamente para o desenvolvimento e bem-estar de suas sociedades. Qualquer doutrina de superioridade racial é cientificamente falsa, entre outros, entre outras coisas. moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa, e deve ser rejeitada juntamente com as teorias que tentam determinar a existência de raças humanas distintas; (p. 6)

A participação da delegação brasileira na Conferência de Durban foi muito representativa, pois propiciou a redefinição das estratégias de ação política para o Movimento Social Negro nacional. Após a conferência, o protagonismo do movimento negro no Brasil adquiriu maior visibilidade, na medida em que, pela transnacionalização do discurso do combate ao racismo, começou a ser posta em prática a implementação de políticas

---

<sup>50</sup> Disponível em: [www.icrc.org](http://www.icrc.org) . Acesso em 03 maio 2018.

afirmativas. De acordo com Costa (2006), a questão racial teve seu debate potencializado, o que provocou a irrupção de posições extremadas tanto da opinião pública como de debates acadêmicos.

Desde então, a batalha pela desconstrução da legitimação do racismo institucional e a adoção de políticas de combate à doutrina da superioridade racial, têm encontrado crescentes obstáculos, com parcela significativa dos intelectuais, das instituições públicas e privadas formando um bloco contra as políticas de ação afirmativa em debate no país. Em consonância com Albert Hirschman (1992), intelectuais como, os antropólogos Peter Fry e Yvonne Maggie (2004), Ricardo Ventura Santos e Marcos Chor Maio (2005), a antropóloga Eunice Durham (2003) e a antropóloga Lilia Schwarz (2005), entre outros, adotaram uma espécie de retórica conservadora, na medida em que apresentam como argumentos contrários à implementação de cotas com viés racial, que tais ações afirmativas começaram a ser postas em prática no ensino superior, mas não no ensino básico; ou, ainda, que se trata de uma política que apresenta o risco de dividir o país em grupos raciais distintos.

Em 2001 foi instituído o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) que em parceria com o Departamento do Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DIFD), a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), que possuía *status* de ministério, o Ministério da Saúde (MS), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Ministério Público de Pernambuco, inicialmente com ações piloto, na área da saúde, nas prefeituras de Recife/PE, Salvador/BA e Fortaleza/CE.

De acordo com Silvério (2002), o Estado brasileiro tem, historicamente, legitimado o racismo institucional. O autor destaca que o conceito desta modalidade de racismo foi cunhado na década de 1960, nos Estados Unidos da América, para especificar como se manifesta o racismo nas estruturas de organização da sociedade e nas instituições, para descrever os interesses, ações e mecanismos de exclusão estabelecidos pelos grupos racialmente dominantes.

Durante a segunda metade da década de 1960, nos EUA, a discussão em torno do racismo institucional acirrou-se. Seu conceito foi utilizado pela primeira vez por ativistas do grupo Panteras Negras, Stokely Carmichael, também conhecido como Kwame Ture, e Charles Hamilton (1967), que o definiram quando se referiram ao modo em que se manifesta o racismo nas estruturas de organização daquela sociedade e nas suas instituições. Para esses autores, esse tipo de racismo é percebido quando uma organização falha em prover um serviço apropriado às pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica, considerando-se que

reflete as formas através das quais o poder racializado é instaurado e dinamizado, o que gera as disparidades entre os grupos raciais. Os autores sustentam que

institutional racism relies on the active and pervasive operation of anti-black attitudes and practices. A sense of superior group position prevails: whites are “better” than blacks; therefore blacks should be subordinated to whites. This is a racist attitude and it permeates the society, on both the individual and institutional level, covertly and overtly.<sup>51</sup>

A partir da criação da SEPPIR, em 2003, pelo Governo Federal no dia 21 de março, data em que o mundo todo celebra o Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial, reconheceu-se, oficialmente, no Brasil, as lutas históricas do Movimento Social Negro (MNB). A SEPPIR, cuja missão é estabelecer iniciativas contra as desigualdades raciais no país, estimulou o surgimento de muitas coordenadorias, assessorias e secretarias de promoção da igualdade racial em diversos estados e municípios.

Apesar do reconhecimento das lutas do MNB, configura-se, no Brasil, uma política estatal sempre excludente do segmento populacional de negros, o que pode ser caracterizado como uma validação do racismo institucional, que é praticado pelas estruturas públicas e privadas do país, que se diferencia do racismo individual, que se trata de uma forma subjetiva de preconceito. O racismo institucional é o mecanismo que confere suporte e atualização ao racismo individual, na medida em que é o responsável pelo tratamento diferenciado entre negros e brancos em áreas como educação, trabalho e segurança pública, dentre outras.

Andrews (1998) considera que o racismo institucional é um problema, principalmente, para os negros pobres e membros da classe trabalhadora, que é ignorado pela ideologia racial brasileira e, portanto, raramente assume uma forma aberta e explícita.

No mesmo sentido, Silvério (2002) demonstra a forte presença do Estado na configuração sociorracial brasileira, no período de transição da situação de escravos para homens livres, sem que fosse estabelecida qualquer política pública voltada para os negros libertos visando sua integração no novo sistema baseado na livre competição. Para o autor, a presença do Estado como agente manipulador das relações sociais na configuração de uma sociedade “livre”, se materializa com a exclusão da população negra.

---

<sup>51</sup> O racismo institucional baseia-se na operação ativa e penetrante de atitudes e práticas anti-negras. Existe uma sensação de posição de que grupo superior prevalece: os brancos são "melhores" do que os negros; portanto, os negros devem ser subordinados aos brancos. Esta é uma atitude racista e permeia a sociedade, tanto individual como institucionalmente, de forma encoberta e aberta.

Segundo Hasenbalg (1979) no período que se sucedeu à abolição, o passado histórico de escravidão provocou um mau ajustamento psicológico e cultural dos libertos, diante de um comportamento heterônomo, ocasionando desta forma uma inexpressiva mobilidade de status social ascendente para os negros.

Os conceitos fundamentais de Bourdieu (1992) (1998) (2005) (2007) contextualizam o cenário das desigualdades raciais no Brasil, sustentado pelo racismo institucional, pois as relações simbólicas são simultaneamente autônomas e dependentes das relações de força. Portanto o efeito da dominação simbólica se manifesta por meio dos esquemas de percepção, de avaliação e de ação que são constitutivos das diferentes manifestações do *habitus*, que traduzem os estilos de vida, julgamentos políticos, morais e estéticos relacionados ao *ethos*, que, em síntese são os traços característicos de um grupo, do ponto de vista social e cultural (BOURDIEU 2007, p. 49).

Para Bourdieu (2005), cada indivíduo se caracteriza por uma bagagem socialmente herdada, ao passo que cada grupo social, de acordo com sua posição na estrutura social, constituiria um sistema específico de disposições para a ação, que seria transmitido aos indivíduos na forma do *habitus*.

Outro ponto da teoria bourdieusiana, que guarda relação com o racismo institucional, é a noção de arbitrário cultural, que constitui os valores que orientam cada grupo em suas atitudes e comportamentos, que são vividos como os únicos possíveis ou como únicos legítimos.

Segundo Bourdieu, o capital social é um conjunto de recursos que estão ligados a uma rede durável de relações, à vinculação de um grupo, dotados de propriedades comuns, que podem ser facilmente observadas, unidos por ligações permanentes e úteis em que “o volume de capital social de um indivíduo vai depender de sua rede de relações, a que ele pode mobilizar” (BOURDIEU, 2005, p. 67).

Bourdieu (2005) analisa o capital cultural sobre três aspectos: o estado incorporado, que pode ser relacionado à assimilação; estado objetivado, que aparece na aquisição de bens culturais, que são adquiridos através do capital econômico e, sob o estado institucionalizado, a que o autor relaciona à “propriedade cultural”. Verifica-se que, com a manutenção do racismo institucional o capital cultural permanece inatingível para os sujeitos discriminados.

José Murilo de Carvalho (2010), descreve como o longo período escravista, aliado à estrutura social, política econômica e cultural que se estabeleceram no pós-abolição, deixaram

cicatrizes e consequências danosas na evolução dos direitos intergrantes da cidadania brasileira, que perduram até a contemporaneidade.

No Brasil, a própria condição de colônia portuguesa já significa um atraso na evolução da cidadania e, em consequência a aquisição de direitos. O período escravocrata não constituiu ambiente favorável à formação de cidadãos, pois segundo Carvalho (2010) os escravos não possuíam os direitos civis básicos, como à liberdade, à própria vida e podiam ser torturados. Por outro lado, os senhores, que eram livres e proprietários dos escravos, podiam votar e ser votados, mas tinham pouco acesso à educação e faltava-lhes a noção de igualdade perante a lei e do próprio sentido da cidadania. Considerando o tripé dos direitos e a teoria marshalliana, no Brasil, a forma de implementação dos direitos que garantem a prática da cidadania plena, como afirma Carvalho (2010), deu-se com a pirâmide dos direitos colocada de cabeça para baixo, pois

primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. (CARVALHO, 2010, p. 219/220)

A Constituição de 1988 foi elaborada para ser a salvaguarda de todos os direitos, na sua forma democrática e liberal. Ainda assim, muitos desses direitos, que formam a base da teoria marshalliana, continuam inacessíveis à maioria da população. A forma equivocada como os direitos, os quais dão sustentação à ideia de cidadania, têm sido introduzidos ou suprimidos no Brasil é que faz a diferença. Apesar dos direitos políticos terem adquirido amplitude nunca antes atingida, a partir de 1988, a democracia política não resolveu os problemas mais urgentes. Permanecem os problemas da área social, com a persistência de grandes desigualdades sociais e raciais dentre outros, houve agravamento da situação dos direitos civis no que se refere à segurança individual e à integridade física, que perduram até a atualidade.

Particularmente, quanto aos direitos civis, após 1988, foram dados passos importantes, como, por exemplo, através de lei ordinária foram definidos os crimes de preconceito de cor ou raça.

Logo no primeiro artigo, o diploma constitucional inclui a cidadania como um dos fundamentos da República, como Estado Democrático de Direito e estabelece como objetivos

uma sociedade livre, justa e solidária, além do bem estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Seus avanços podem ser confirmados, por exemplo, pelo artigo 5º, no qual encontram-se elencados 78 direitos individuais que são assegurados a todos os brasileiros, em especial os direitos humanos, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, além de extinguir a tortura e considerar a prática do racismo crime inafiançável e imprescritível. No artigo 6º, foram estabelecidos os chamados direitos sociais, tais como educação, saúde, trabalho, moradia e lazer, previdência social, proteção à maternidade, à infância, a assistência aos desamparados, os direitos do trabalhador, rural e urbano, a proteção do meio ambiente, a proteção da família, da criança, do adolescente, do idoso e da mulher. Desse modo, a Constituição propiciou direitos e garantias a todos os segmentos, em todos os sentidos, garantindo-os, principalmente, por meio de cláusulas pétreas<sup>52</sup>, por força do art. 60, §4º, que servem de sustentação ao cidadão, pois sem elas haveria uma insegurança jurídica, no que concerne à abolição de direitos básicos. Ademais, o artigo 205, estabelece que a educação — direito de todos e dever do Estado e da família — deve visar o pleno desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho<sup>53</sup>.

Cumprе esclarecer que os direitos da cidadania e os direitos humanos não se confundem, não obstante haja características comuns entre eles. Dalmo Dallari (1998) define essa diferença, ao destacar que os direitos da cidadania dizem respeito aos direitos públicos subjetivos, enquanto os direitos humanos se referem à própria pessoa humana como detentora de todos os valores sociais, sendo ambos determinados por um ordenamento jurídico, concreto e específico. Todavia, muitos desses direitos legalmente garantidos, podem significar letra morta da lei, se esta prática não ocorre.

Siss (2003) postula que a cidadania não é algo pronto e acabado, mas está sempre em processo de construção, que possui uma dinâmica social, à medida em que, na contemporaneidade, novos direitos passam a integrá-la. Nesse sentido, segundo o autor, o papel do Estado de cedente de direitos, passa a ser guardião privilegiado ou fiel depositário

---

<sup>52</sup> Cláusulas pétreas – são as regras da Constituição que são intocáveis. No texto de 1988, as regras intocáveis estão no artigo 60, parágrafo 4º: o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; e os direitos e as garantias individuais. Eles garantem a formatação do Estado e definem regras que protegem a democracia brasileira e o equilíbrio entre os poderes da República. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/mandatomicheltemer/acompanhe-planalto/noticias/2018/10/clausulas-petreas-as-regras-da-constituicao-que-sao-intocaveis>. Acesso em 14 dez 2017.

<sup>53</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/.../constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/.../constituicao.htm). Acesso em 14 dez 2017.

destes, que são reformulados e ressignificados pelos cidadãos que passam a sujeitos ativos.

Diante dos esclarecimentos acerca da aquisição dos direitos de cidadania, pode-se compreender como o Estado tem papel preponderante no combate ao racismo institucional e à configuração exclusivista que se estabelece entre brancos e negros, no acesso aos bens produzidos e fornecidos na sociedade, à medida que essas assimetrias sociais prejudicam o desenvolvimento dos grupos raciais de forma equânime.

Compreendo, portanto, que essa conjuntura social de exclusão de direitos e desigualdades raciais no Brasil se articulam, estruturalmente, e implicam em alto custo para os negros e para a sociedade em geral.

Para demonstrar uma forma de manutenção do racismo institucional, na atualidade, trago dados referentes ao mercado de trabalho, com o recorte de cor ou raça, extraídos da Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do IBGE (2017). Em 2016, com relação ao nível de ocupação no mercado de trabalho, a população branca registrou redução de 60,2% para 58,7% (1,5 pontos percentuais), enquanto pretos e pardos foram ainda mais atingidos, apresentando redução de 58,3% para 55,2% (3,5 pontos percentuais). Assim, embora tenham sido detectadas quedas em todos os grupos populacionais, os pretos e pardos registraram, ainda assim, as maiores quedas (IBGE-SIS, 2017, p. 23). A análise dos quadros 4 e 5, ilustra as consequências negativas que o racismo institucional impõe sobre a desocupação de negros no mercado de trabalho.

**Quadro 4 - Taxa de desocupação das pessoas de 16 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo os níveis de instrução - Brasil – 2016**

<b>Nível de instrução</b>	<b>População Branca</b>	<b>População Preta ou Parda</b>
Sem instrução ou Ensino Fundamental incompleto	7,5%	10,9%
Ensino Fundamental completo ou Ensino Médio incompleto	12,1%	18,1%
Ensino Médio completo ou Ensino Superior Incompleto	11,4%	14,6%
Ensino Superior completo	5,4%	6,6%

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2014/2016 (Adaptada). Nota: Consolidado de primeiras Entrevistas.



**Quadro 5 - Taxa de subutilização da força de trabalho das pessoas de 16 anos ou mais de idade, segundo as características selecionadas - Brasil - 2014/2016**

Cor ou Raça	Ano	
	2014	2016
População Branca	11,8%	15,9%
População Preta ou Parda	18,6%	24,8%

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2014/2016 (Adaptada). Nota: Consolidado de primeiras Entrevistas.

No que concerne ao grau de instrução, em 2016, dentre os trabalhadores pretos ou pardos, 34,7% não possuíam instrução ou possuíam ensino fundamental incompleto, enquanto entre os trabalhadores brancos, o percentual era de 21,2%. Por outro lado, entre os pretos e pardos apenas 11,0% possuíam nível superior, ao passo que entre os trabalhadores brancos 26,4% tinham o mesmo nível de instrução (IBGE-SIS, 2017, p. 31).

Esses dados demonstram que permanece, contemporaneamente, internalizada a subalternização dos negros, por meio da opressão racial mascarada e do racismo institucional que, neste caso, opera por meio de menor qualificação e preparo educacional de negros para o mercado de trabalho.

## CAPÍTULO 3 – COTAS ÉTNICO-RACIAIS NOS CONCURSOS PÚBLICOS: CONJUNTURA E ASPECTOS JURÍDICOS

*Assim a possibilidade de oferecimento de serviço público mais eficaz não se resume ao conhecimento técnico: ela também pode decorrer da experiência pessoal dos candidatos para um determinado cargo, experiência que tem origem na vivência desses indivíduos como membros de grupos minoritários. Essa afirmação baseia-se nos estudos que demonstram os benefícios trazidos por um corpo diversificado de funcionários: quanto maior o pluralismo de pessoas, maior a capacidade de solução de problemas surgidos em sociedades complexas.*  
Adilson José Moreira<sup>54</sup>

### 3.1. Circunstâncias relevantes que antecederam a lei de cotas nos concursos públicos

Antes de me aprofundar no estudo das cotas raciais previstas nos concursos públicos federais, farei considerações acerca da implantação das cotas no ensino superior público, pela Lei 12.711/2012. Esta modalidade de ação afirmativa se mostra relevante e predecessora para a adoção de reserva de vagas para negros no mercado de trabalho do serviço público.

As primeiras universidades públicas a adotarem a reserva de vagas para negros UERJ e UENF, em 2003, a partir da lei aprovada em 2001, não foram federais, mas estaduais. Em seguida a UNB também passou a adotar o sistema de cotas etnicamente enviesadas e, a partir dela, outras federais.

A adoção de cotas de viés étnico-racial tem sido envolta em muitas controvérsias, conforme exposto no capítulo 2. Diante dos diversos posicionamentos contrários e favoráveis, acerca da constitucionalidade da reserva de vagas em universidades públicas, a partir de critérios raciais e sociais, foi ajuizado no Supremo Tribunal Federal (STF), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186.

A ADPF foi impetrada em 2009 pelo Partido Democratas (DEM) contra atos administrativos do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília (Cepe/UnB), que instituíram o programa de cotas raciais para ingresso naquela universidade. Alegava o DEM que a UnB adotou critérios raciais para o ingresso de alunos, reservando 20% do total das vagas oferecidas pela universidade a candidatos negros.

Por decisão do Ministro Relator, Ricardo Lewandowski, foi permitida a participação no julgamento na condição de *amici curiae*<sup>55</sup>, de representações da Defensoria Pública da

---

<sup>54</sup> Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 61, n. 2, maio/ago. 2016, p. 117 – 148

União (DPU), da Fundação Nacional do Índio (Funai), do Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (Iara), do Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro (MPMB), da Fundação Cultural Palmares, do Movimento Negro Unificado (MNU), da Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro), Movimento Contra o Desvirtuamento do Espírito da Política de Ações Afirmativas nas Universidades Federais, Instituto de Direito Público e Defesa Comunitária Popular (IDEP), Associação Nacional dos Advogados Afrodescendentes (ANAAD), Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) e Associação Direitos Humanos em Rede – Conectas Direitos Humanos. Pela extrema polemização da matéria foi realizado debate prévio em audiência pública realizada em março de 2010, com a participação de 38 representantes de entidades governamentais e não governamentais.

Cabe esclarecer a pertinência da adoção da ADPF como instrumento jurídico utilizado junto ao STF. Esta modalidade de ação foi criada pela Lei 9.882/1999, para regulamentar o preceituado no § 1º do art. 102 da CRFB e tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público<sup>56</sup>.

Sobre a matéria, destaco relevante pronunciamento do saudoso Ministro Teori Zavascki, o qual se mostra esclarecedor:

A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi concebida pela Lei 9.882/99 para servir como um instrumento de integração entre os modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade, viabilizando que atos estatais antes insuscetíveis de apreciação direta pelo Supremo Tribunal Federal, tais como normas pré-constitucionais ou mesmo decisões judiciais atentatórias a cláusulas fundamentais da ordem constitucional, viessem a figurar como objeto de controle em processo objetivo. A despeito da maior extensão alcançada pela vertente objetiva da jurisdição constitucional com a criação da nova espécie de ação constitucional, a Lei 9.882/99 exigiu que os atos impugnáveis por meio dela encerrassem um tipo de lesão constitucional qualificada, simultaneamente, pela sua (a) relevância (porque em contravenção direta com paradigma constitucional de importância fundamental) e (b) difícil reversibilidade (porque ausente técnica processual subsidiária capaz de fazer cessar a alegada lesão com igual eficácia.)" (ADPF 127, rel. min. Teori Zavascki, decisão monocrática, julgamento em 25-2-2014, *DJE* de 28-2-2014.)

Na ADPF ajuizada, o DEM alegou que a política de cotas adotada pela UnB feriu diversos princípios fundamentais da Constituição Federal, como o republicano, artigo 1º,

---

<sup>55</sup> *Amicus curiae* é termo de origem latina que significa "amigo da corte". Diz respeito a uma pessoa, entidade ou órgão com profundo interesse em uma questão jurídica levada à discussão junto ao Poder Judiciário. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7739/amicus-curiae>. Acesso em 3 jan 2018.

<sup>56</sup> Lei 9.882 de 03 de dezembro de 1999. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/Lei\\_9882.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/Lei_9882.pdf). Acesso em 3 jan 2018.

caput e da dignidade da pessoa humana, inciso III; repúdio ao racismo, artigo 4º, inciso VIII; igualdade, caput e inciso I do artigo 5º e legalidade, inciso II. Alegava, ainda, a ação que as cotas na universidade ofendiam os princípios da impessoalidade, da razoabilidade, da publicidade e da moralidade, previstos no artigo 37, além do direito universal à educação, artigo 205; a igualdade nas condições de acesso ao ensino artigo 206, caput e inciso I; a autonomia universitária, artigo 207 e o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, artigo 208, inciso V; todos da Constituição Federal.

De acordo com o disposto na peça inicial, da ADPF do DEM, a UnB instituiria “um ‘Tribunal Racial’, composto por pessoas não-identificadas e por meio do qual os direitos dos indivíduos ficariam, sorrateiramente, à mercê da discricionariedade dos componentes”, (...) (fl. 9).

A argumentação do DEM, contrária à adoção das cotas raciais, pautou-se em que o acesso aos direitos fundamentais e a posições sociais mais elevadas no Brasil era negado aos pobres e que o problema econômico não estava ligado à questão racial.

Em 31 de julho de 2009, o Ministro Gilmar Mendes, no exercício da Presidência do STF, apreciou o pedido de medida cautelar do DEM, para suspender a matrícula dos alunos que foram aprovados no vestibular da UnB, depois de encerrados os trabalhos da comissão avaliadora do sistema de cotas. Apesar de ter negado a cautelar, deixando o julgamento da ação para o Plenário do STF, o Ministro criticou a maneira como as universidades julgavam quem era negro ou não. Destacou, ainda, o caso dos gêmeos univitelinos no vestibular de 2007 da UNB, em que a comissão, mediante identificação fotográfica, reconheceu um como negro e o outro não. Entretanto, em seu voto no Pleno, realizado em 26/04/2012, Mendes destacou que “o modelo da UnB tem a virtude e os eventuais defeitos de um modelo pioneiro feito sem paradigmas anteriores. Então esse é um ponto importante. Não se pode negar importância de ações que levem a conhecer essa crônica desigualdade”<sup>57</sup>.

O Ministro Relator da ADPF, em seu julgamento, conclamou as desigualdades históricas enfrentadas pelos negros e o princípio constitucional da igualdade. Lewandowski abordou a dicotomia igualdade material x igualdade formal, para analisar o corolário disposto no artigo 5º, caput da Carta Política de 1988, “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. O Ministro Relator utilizou os ensinamentos de diversos

---

<sup>57</sup> Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em 18 jan 2018.

autores, dentre eles, Ikawa (2008) a qual delimita ambos os princípios, da igualdade formal e material, e suas formas de atuação.

Para melhor compreendermos o sentido jurídico da adoção de intervenções protetivas a determinado grupo discriminado, buscamos arrimo em Ikawa (2008), a qual ressalta que a igualdade em seu aspecto unicamente formal pode acarretar injustiças, porquanto desconsidera as diferenças identitárias; Gomes J.(2003), que reputa as medidas compensatórias como a implementação do princípio da igualdade previsto na Constituição Federal e em Piovesan (2008), que analisa a concepção de igualdade à luz do direito à diferença.

Percebe-se, como ponto em comum a esses doutrinadores, que as ações afirmativas ligam-se aos direitos humanos e aos princípios constitucionais, especialmente o da igualdade. Segundo Piovesan (2008), a ética dos direitos humanos, funde-se à orientação pela afirmação da dignidade do outro. Em contrapartida, a violação desses direitos se fundamenta na dicotomia “eu versus o outro”, que considera o “outro” inferior em dignidade e em direitos, em diálogo com Skliar (2003). Nesse sentido, todos os sujeitos sociais, incluindo-se os mais vulneráveis, como mulheres, criança, idosos e negros, devem ser visibilizados dentro de suas características peculiares, sendo detentores tanto do direito à igualdade como o da diferença, considerados como direitos fundamentais. Sobre os direitos humanos, Piovesan destaca que “os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo dos direitos civis e políticos, com o catálogo de direitos econômicos, políticos e culturais” (p. 52).

Abre-se espaço para uma reflexão acerca da maturidade dos direitos humanos, a qual se deu a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Especialmente pelo fenômeno pós segunda grande guerra, instaurou-se a inclusão normativa dos princípios de valores éticos acolhidos pelas sociedades em geral. Portanto a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos passaram a integrar o Direito Internacional, mediante a adoção de inúmeros instrumentos de proteção à violação desses direitos.

A universalidade dos direitos humanos foi consagrada, sob o prisma do sistema global de proteção, em vários tratados, pactos, convenções e declarações internacionais, em detrimento às mais variadas formas de discriminação tanto diretas, quanto indiretas, dentre elas, a racial.

Nesse contexto após a Declaração de 1948, os Estados permanecem em contínuo debate acerca de princípios fundamentais e legislações que assegurem a proteção às garantias individuais e os direitos civis, políticos, econômicos, culturais e sociais. Desses fóruns de discussão originaram importantes pactos, tais como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966 e promulgados pelo Brasil em 1992.

Estes pactos são ressaltados tendo em vista que ambos reafirmam as características fundamentais dos direitos humanos, bem como proclamam a extinção de todas as formas de discriminação e o princípio da igualdade. Ademais, os Estados membros mantiveram Comitê de Recursos Humanos que se dedicaram a elaborar Comentários Gerais ou Recomendações Gerais, como as chama Piovesan (2008), palavras das quais me aproprio, que servem de base para interpretação dos padrões internacionais de direitos humanos. Tais comentários contêm significativa exegese dos pactos que orientam no sentido da criação de marcos regulatórios, que devem integrar o Estado Democrático de Direito.

Por afinidade ao nosso objeto de estudo, destaco relevantes Recomendações Gerais do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, que versam sobre os artigos do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos que incorporam a igualdade à não discriminação, que opera como proteção dos direitos humanos. De acordo com o texto original, da Recomendação Geral nº 18,

Non-discrimination, together with equality before the law and equal protection of the law without any discrimination, constitute a basic and general principle relating to the protection of human rights Thus, article 2, paragraph 1, of the International Covenant on Civil and Political Rights obligates each State party to respect and ensure to all persons within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the Covenant without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status<sup>58 59</sup>

---

<sup>58</sup> 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](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6622&Lang=en). Acesso em 4 jan 2018.

<sup>59</sup> A não discriminação, juntamente com a igualdade perante a lei e a igual proteção da lei sem qualquer discriminação, constituem um princípio básico e geral relativo à proteção dos direitos humanos. Assim, o artigo 2º, parágrafo 1º, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos obriga cada Estado membro a respeitar e assegurar a todas as pessoas no seu território e sujeito à sua jurisdição os direitos reconhecidos no Pacto sem distinção de qualquer tipo, tais como raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outro status. (Tradução da autora)

Ademais a Recomendação Geral nº 23, apresenta garantias quanto aos direitos das minorias, que existem nos Estados membros, previstos no artigo 27 do pacto. Basicamente, a Recomendação visa resguardar às minorias, como a étnica, por exemplo, a prática de sua própria cultura, a profissão de sua religião ou a utilização de seu idioma. O Comitê conclui que os direitos previstos no artigo 27 impõem obrigações específicas aos Estados membros para que sejam assegurados a sobrevivência e o desenvolvimento contínuo da identidade cultural, religiosa e social desses grupos.

Por último evidencio a Recomendação Geral nº 32, que apresenta orientações acerca do artigo 14 do pacto, que discorre sobre o direito à igualdade perante as cortes, os tribunais e ao julgamento justo, em caso de prática de crime. Segundo a Recomendação, essa previsão representa um elemento chave à proteção dos direitos humanos ao versar que os Estados membros devem respeitar essas garantias individuais, independente de suas leis locais. Igualmente, a Recomendação preceitua que ninguém deve ser privado, do exercício desses direitos, imparcialmente à raça, cor, sexo, idioma, credo, opinião política, nacionalidade, origem social, propriedade, nascimento ou outro status.

Sobre a concepção da proteção aos direitos dos indivíduos, Piovesan (2002) considera que

o sistema especial de proteção é endereçado a um sujeito de direito concreto, visto em sua especificidade e na sua concreticidade de suas diversas relações. Ao contrário, do sujeito de direito abstrato, genérico, destituído de cor, sexo, etnia, classe social, dentre outros critérios, emerge o sujeito de direito concreto, historicamente situado, com especificidades e particularidades. Portanto, o sistema normativo internacional passa a reconhecer e a tutelar direitos endereçados às crianças, às mulheres, aos idosos, às pessoas vítimas de tortura, às pessoas vítimas de discriminação racial, etc. (p. 188).

Aliado às Declarações e Pactos citados, em termos de sistema global dos direitos humanos, citarei a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1965 e ratificada pelo Brasil em 1968, a partir da qual a visão da igualdade é demonstrada por meio da proteção à diferença. O artigo 1º da Convenção traz a definição de discriminação racial.

Art. 1º Qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica, que tenha o propósito ou o efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício em pé de igualdade dos direitos humanos e liberdades fundamentais<sup>60</sup>.

Pela análise do artigo percebe-se que a *ratio legis*<sup>61</sup> da Convenção se baseia nos princípios da dignidade humana e da igualdade. Todos os Estados Membros que ratificaram o pacto se comprometeram a adotar uma política de eliminação da discriminação racial, sob quaisquer circunstâncias. Por conseguinte, os Estados membros pactuaram a tomar medidas eficazes, a fim de modificar ou anular qualquer disposição legal que tenha como objetivo discriminar indivíduos ou grupos, em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica.

A forte influência desses pactos internacionais fez nascer a percepção de que medidas protetivas para minorias étnicas eram necessárias. Nos EUA, por exemplo, na década de 1960, as ações afirmativas no ensino superior, bem como no mercado de trabalho, ganharam visibilidade e efetividade, com o objetivo de promover igualdade de oportunidades para todos os americanos, em especial os discriminados como os afro-americanos.

No Brasil, ainda foram necessárias quatro décadas de debates, manifestos, com muitas lutas do Movimento Social Negro, para que as ações afirmativas etnicamente direcionadas fossem adotadas pelo Poder Público, o que reafirma o racismo institucional historicamente certificado pelo Estado, Silvério (2002) e (2005).

Desta forma, o Ministro Relator da ADPF 186, em sua análise, sobre a constitucionalidade das cotas no ensino superior público, invoca o princípio da isonomia, a igualdade, prevista no caput do artigo 5º, da Constituição Federal, não somente em seu aspecto formal, mas aliou-o à igualdade material ou substancial.

Conforme se pode verificar, ao falarmos em discriminação, não podemos nos afastar dos direitos humanos e da igualdade. Desta forma, após referenciar os mecanismos internacionais de proteção a esses direitos, recorro ao princípio da igualdade, para analisá-lo quanto a suas concepções formal e material.

Gomes J. (2005), destaca que o princípio da igualdade emergiu para os textos constitucionais após as revoluções do final do século XVIII, pela ascensão da burguesia, com

---

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> Finalidade da lei; escopo visado pela norma jurídica. Constitui pormenor indispensável para conhecer-se o alcance da lei. Para que? A lei foi criada e, da expressão literal, extrair o sentido lógico. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/298172/ratio-legis>. Acesso em 3 jan 2018.



o objetivo de abolir privilégios típicos do antigo regime e para combater as desigualdades e discriminações com suporte em rígidos modelos de hierarquização social por classes, que representava a arcaica concepção de igualdade jurídica, de cunho meramente formal.

Segundo Lewandowski (2014), para possibilitar a efetividade da aplicação da igualdade material para a coletividade, cabe ao Estado adotar políticas universalistas que atinjam grupos direcionados, no sentido de atribuir-lhes “vantagens” temporárias que permitam superar desigualdades oriundas de situações historicamente impostas que lhes forçaram a situações desvantajosas. Ikawa (2008) destaca que o princípio da igualdade material abarca o conceito de igualdade jurídica originária, visando atender às diferenças de identidade e contexto.

Portanto, para atender a grupos e indivíduos socialmente desfavorecidos, faz-se necessário que oportunidades sejam patrocinadas para além da letra estática da lei, que afirma a igualdade de direitos. Para que a igualdade se materialize sem distinções, mister se faz dinamizá-la no intuito de mitigar ou quiçá extinguir as desigualdades sociais, econômicas e culturais, em busca da justiça social.

Como se vê, em lugar da concepção “estática” da igualdade extraída das revoluções francesa e americana, cuida-se nos dias atuais de se consolidar a noção de igualdade material ou substancial, que, longe de se apegar ao formalismo e à abstração da concepção igualitária do pensamento liberal oitocentista, recomenda, inversamente, uma noção “dinâmica”, “militante” de igualdade, na qual, necessariamente, são devidamente pesadas e avaliadas as desigualdades concretas existentes na sociedade de sorte que as situações desiguais sejam tratadas de maneira dessemelhante, evitando-se assim o aprofundamento e a perpetuação de desigualdades engendradas pela própria sociedade”. (GOMES, J., 2005. p.47)

O Magistrado Relator, Lewandowski, cita Ikawa (2008), que aponta o princípio da igualdade material, como critério universalista distributivo, para demonstrar que o modelo constitucional brasileiro prevê a justiça distributiva ou compensatória, “para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade” (ADPF 186, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 26-4-2012, *DJE* de 20-10-2014).

Diante desse cenário favorável é que foi aprovada a Lei 12.990/2014, a qual reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e que veio regulamentar o art. 39 da Lei nº 12.288, de 2 de julho de 2010.

### 3.2. Lei 12.990/2014 – Contexto de Aprovação

Em investigação anterior, realizada em 2012, tive a oportunidade de comprovar que o concurso público é um procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos, fundamentado na ideologia da meritocracia. Muito embora a ideologia da meritocracia esteja relacionada às hierarquias legítimas que são baseadas na seleção dos melhores, a real mensuração do desempenho individual fica comprometida, haja vista a sociedade brasileira ser pautada em um modelo racial institucionalizado e legitimado, na qual a igualdade não é estendida para todos e prevalecem as discriminações sociais e raciais.

Por conseguinte, ainda que se tenha alcançado um consenso de que o concurso público é o caminho mais idôneo, que permite às pessoas análogas oportunidades de acessibilidade aos cargos, funções e empregos públicos, na medida em que obriga o Estado a dar concretude aos princípios constitucionais, da igualdade, da eficiência, da moralidade e da impessoalidade, enquanto não for alcançada uma igualdade, de fato, universalizada, bem como for combatido o racismo institucional, continuarão a existir disparidades entre os coletivos raciais brancos e negros na administração pública.

Estas constatações simbolizam a importância da adoção de ações afirmativas, na modalidade de reserva de vagas para negros no serviço público.

A população brasileira já ultrapassou a faixa dos 200 milhões de habitantes e, de acordo com as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, (PNAD-C), com dados coletados até 2016. Segundo a amostra, que inclui informações levantadas do período correspondente a 2012 até 2016, o número de pessoas que se autodeclararam brancas reduziu em 1,8%, caindo de 46,6% para 44,2%, o que significa 90,9 milhões de pessoas. Por outro lado, o número de pretos e pardos, aumentou na proporção de 14,9% para o primeiro grupo e 6,6% para o segundo, o que em número totaliza 16,8 milhões e 95,9 milhões de pessoas, respectivamente.<sup>62</sup>

Para análise desses dados, utilizo o entendimento de Sales Augusto dos Santos (2002), o qual agrega pretos e pardos em uma mesma categoria analítica, para formar o grupo racial negro. Segundo o autor, não há diferenciação significativa entre pretos e pardos no que concerne a direitos sociais alcançados, nem tampouco às situações de enfrentamento ao

---

<sup>62</sup> <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18282-pnad-c-moradores.html>

racismo ostensivo ou velado, principalmente se colocados frente ao grupo racial branco, muito embora possuam algumas diferenciações entre si “uma vez que o racismo no Brasil não faz distinção significativa entre pretos e pardos, como se imagina no senso comum” (SANTOS S., 2002, p. 13).

Tendo em vista que a PNAD-C coleta os dados considerando a autodeclaração dos sujeitos, o fato de ter ocorrido um aumento de declarações como pretos e pardos, pode ser um sinalizador de que as novas gerações estão mais conscientes de sua identidade étnica coletiva. Conforme nos pontua Thomas Hylland Eriksen, os processos de fronteiras étnicas se inserem no conceito de etnicidade enquanto “a organização política se funde com a criação de uma identidade coletiva baseada no significado simbólico nos processos étnicos” (ERIKSEN, 1993, p. 145).

Não obstante se verifique um aumento de 21,5% da população negra, autodeclarada, segundo informações obtidas do extrator de dados do SIAPE, contidas no relatório da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no Poder Executivo Federal, os negros representam somente 26,4% dos servidores, conforme quadro 6, a seguir.

**Quadro 6 – Quantitativo de servidores do Poder Executivo, segundo Raça/Cor**

Poder Executivo	Raça/Cor						Total
	Branca	Parda	Negra	Amarela	Indígena	Não Informada	
Administração Direta	116.714	56.33	9.315	9.503	635	49.280	241.781
Autarquias	156.984	57.669	11.551	8.770	675	47.215	282.864
Fundações	46.673	24.923	3.899	2.605	536	16.083	94.719
Total	320.371	138.926	24.765	20.878	1.846	112.578	619.364

Fonte: Siape (Extrator de Dados)/MPDG, junho de 2014.<sup>63</sup>

Quanto ao alto índice referenciado no campo “não informado”, entendo que esta quantidade significativa de servidores não respondentes, pode representar tanto aqueles que se negaram a declarar, quanto, ainda, os que foram admitidos antes da década de 2000. Até esta época não havia a preocupação das autoridades públicas em levantar dados étnico-raciais que

<sup>63</sup> Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/documents/586029/629733/Servidores+P%C3%BAblicos+Federais/988a23a8-c725-4f82-91ac-6e51a69a151b> (p.2) Acesso em 2 jan 2018.

assistiram o processo de manutenção das discriminações como meros expectadores, o que confirma a forte presença do racismo institucionalizado entre nós, como o afirmam Hasenbalg (1979), Andrews (1998) e Silvério (2002).

No Brasil a categoria raça ou cor, compreendida como atributo socialmente elaborado, constitui-se em princípio classificatório que está na base da persistência das desigualdades existentes entre os segmentos populacionais branco e afro-brasileiro (SISS, 2003, p. 15).

Abro aqui parênteses para salientar o fato de que a estatística contida no quadro 6, a qual extrai dados do SIAPE até junho/2014, considerou as nomenclaturas parda e negra. Em pesquisa anterior, no final de 2011, utilizei as informações do extrator de dados do SIAPE, para realizar um estudo sobre as representações de negros nos quadros funcionais da UFRRJ. Na ocasião, o sistema adotava as nomenclaturas parda e preta, para se referir ao item cor/raça.

Embora utilize dados do SIAPE, pela relevância e conexão com a pesquisa, prevalece a minha opção pelas nomenclaturas parda e preta, agregando-as no grupo racial negro, seguindo a linha analítica utilizada pelo IBGE, e de acordo com a compreensão de Santos S. (2002).

Ressalto que estes dados são obtidos por meio da autoidentificação de pertença racial, o que pode conter algumas distorções, dependendo da subjetividade étnica dos respondentes. Por outro lado, poderia ser utilizada a análise racial baseada na heteroatribuição, o que, no entanto, também não seria garantia de resultados 100% corretos, pois tanto a autoatribuição quanto a heteroatribuição podem receber os mesmos tipos de influxos.

Portanto, a questão da identificação, seja utilizando o método da autoatribuição quanto pela heteroatribuição, pode sofrer influência do constructo social da cor, baseada no fenômeno do capital social, Bourdieu (2005), que por sua vez, possui características como embranquecimento e a ascensão social, por exemplo. Na conceituação de Bourdieu (2005), um determinado grupo, dotado de crenças e valores comuns, é unido por encadeamentos permanentes e úteis aos interesses que ligam os indivíduos. O capital social, portanto, “é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento”(…) (BOURDIEU, 2005, p. 67).

Uma informação importante, para esta investigação, contida no quadro 6, diz respeito às autarquias, cujo total de servidores equivale a 282.864. Deste total, 69.220, se autodeclararam negros, na proporção de 11.551 para pretos e 56.669 para pardos. As

autarquias são nosso objeto de estudo, haja vista constituírem a natureza jurídica das universidades públicas federais, que são entidades de direito público.

A sub-representação de negros no serviço público exposta no quadro 6 corresponde a uma amostra do quanto uma política pública de inserção deste grupo populacional é importante na administração pública federal. Esse quantitativo demonstra a convergência da adoção de ações afirmativas na modalidade reserva de vagas com viés étnico-racial, nos concursos públicos para provimento de cargos, com a aplicação da Lei 12.990/2014.

Anteriormente à promulgação da Lei 12.990/2014 alguns Projetos de Lei, relacionados à temática das ações afirmativas, com viés étnico-racial, foram apresentados ao Congresso Nacional. Silva e Silva (2014) realizaram valoroso estudo acerca da reserva de vagas para negros, nos cargos da administração pública, que contribuiu para a reflexão sobre a proposta do PL 6.738/2013 e resultou na Nota Técnica nº 17/2014/IPEA<sup>64</sup>.

A referida Nota Técnica do IPEA destaca que as cotas raciais nos concursos públicos constituíam antiga demanda dos Movimentos Sociais Negros e esclarece que o PL de iniciativa do Poder Executivo, poderia simplesmente ter sido instituído, via decreto, como regulamentação ao Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.888/2010. Entretanto, segundo Silva e Silva (2014), a ausência de debate público e participação de entidades representativas e da sociedade como um todo, poderia resultar em judicializações dos concursos, que previssessem regras práticas para o acesso às vagas destinadas a negros ou, quiçá, culminar com sua inaplicabilidade prática.

Verifica-se no corpo da Nota Técnica, a menção aos Projetos de Lei 5.243/2013<sup>65</sup> e 7.720/2010<sup>66</sup>, os quais têm relação com a temática das relações raciais na administração pública. O PL 5.243/2013 foi arquivado, tendo em vista que já tramitava no Congresso Nacional, o PL 756/2011<sup>67</sup>, cujas matérias eram idênticas. Trata-se de proposta que dispõe sobre normas de equidade de gênero e raça, de igualdade de condições de trabalho, de oportunidades e de remuneração no serviço público. Conforme justificativa e relatoria favorável ao PL, seu objetivo é impedir que práticas discriminatórias de cunho étnico, sexual,

---

<sup>64</sup> Nota Técnica 17/IPEA/2014. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/140211\\_notatecnicadisoc17.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140211_notatecnicadisoc17.pdf). Acesso em 30 jun 2018.

<sup>65</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=569412>. Acesso em 30 jun 2018.

<sup>66</sup> Disponível em:

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=792725&filename=PL+7720/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=792725&filename=PL+7720/2010). Acesso em 30 jun 2018.

<sup>67</sup> Disponível em:

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=849887&filename=PL+756/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=849887&filename=PL+756/2011). Acesso em 30 jun 2018.

de religião e opinião política, sejam proibidas no âmbito da administração pública federal. Este PL encontra-se, até a presente data, na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC).

Relativamente ao PL 7.720/2010, este propõe modificações ao Estatuto da Igualdade Racial, em especial o acréscimo do artigo 39A, com o objetivo de incluir instrumentos de coleta de dados censitários, que possam demonstrar a presença de trabalhadores negros no serviço público. De acordo com o PL, o artigo 39A teria a seguinte redação:

Art. 39-A. A inclusão do quesito cor/raça, a ser coletado de acordo com a autotclassificação, será obrigatória nos registros administrativos direcionados aos empregadores e aos trabalhadores do setor privado e do setor público, tais como:

I - formulários de admissão e demissão no emprego;

II - formulários de acidente de trabalho;

III - instrumentos administrativos do Sistema Nacional de Emprego – SINE, ou órgão que lhe venha a suceder;

IV - relação Anual de Informações Sociais – RAIS, ou registro que lhe venha a suceder; formulários da Previdência Social;

V - inquéritos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou de órgão que lhe venha a suceder.

Ao tramitar pelo Congresso Nacional, o projeto de lei 6.738/2013, que deu origem à Lei 12.990/2014, recebeu pareceres e relatórios das Comissões de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), do Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), e, também, Constituição e Justiça e de Cidadania (CJC).

De acordo com os relatórios das comissões, diante dos indicadores sociais que apontavam a persistência de diferenças significativas entre as populações negra e branca, concernentes às desigualdades em termos de educação, pobreza, ascensão social e expansão do emprego, mostravam-se necessárias ações capazes de proporcionar um tratamento mais isonômico entre esses grupos populacionais.

Além disso, os relatórios indicavam o baixo percentual de negros dentre os servidores públicos civis do Poder Executivo federal, em face à representação numérica de negros no Brasil. Destacavam, ainda, que apenas um mecanismo de seleção isonômico, meritocrático e transparente, não se mostrava suficiente para garantir um equilíbrio racial isonômico dentre os ocupantes dos cargos públicos. Esses dados demonstravam um fracasso no resgate de dívida histórica do Brasil para com a população negra.

Segundo o voto do relator da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, do PL 6.738/2013, quando analisado sob a ótica da igualdade entre os candidatos, participantes de

um concurso, “o critério do mérito constitui mais um dos atributos de igualdade formal que não necessariamente se traduz em igualdade material” (p.7)<sup>68</sup>.

Os relatórios das diversas comissões concluíram pela necessidade da adoção de política afirmativa temporária, pelo prazo de 10 anos, que possibilitassem equiparar a composição entre os grupos negros e brancos, na administração pública federal, aos percentuais observados no conjunto da população brasileira. O prazo decenal para a aplicação das ações afirmativas evidencia a indicação de um período médio, para que se façam acompanhamentos regulares de averiguação do sucesso ou insucesso das medidas adotadas.

Esse período decenal se coaduna com a transitoriedade das ações afirmativas, que a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial ressalta no item 4 do artigo 1º, ao definir que tais medidas não devem levar à manutenção de direitos separados e especiais para diferentes grupos raciais e que tais práticas não prossigam após terem alcançado os seus objetivos.

Segundo o jurista e filósofo americano Ronald Dworkin (2007) o aspecto temporal das ações afirmativas permite que à medida que houvesse modificação do cenário social ou das condições econômicas da sociedade que as adotasse, ou, ainda, essas alterações fossem percebidas pela Corte Superior, a forma de aplicação das medidas também sofreria mudanças.

No que concerne à justificativa para a adoção de cotas referente ao resgate histórico da dívida para com o grupo populacional negro, destaco entrevista que traz posicionamento inusitado, porém favorável às cotas raciais, conduzida por Octavio Luiz Motta Ferraz com Dworkin, em 2007<sup>69</sup>. O entrevistador revela ao entrevistado que a sociedade brasileira estava dividida entre grupos favoráveis e contrários à adoção de ações afirmativas, com a reserva de vagas para negros, dentre elas para os cargos públicos. Ressaltou Ferraz que, tanto os representantes favoráveis, quanto os desfavoráveis às cotas, utilizavam como justificativa o princípio da igualdade, para defender suas colocações.

Ferraz questionou Dworkin acerca de sua opinião, tendo em vista que o jurista/filósofo não considerava o ideal isonômico como um argumento favorável ou contrário às cotas. Ao contrário, defendia as ações afirmativas como necessárias para alcançar a justiça social e a diversidade, com visão no futuro, mas não para compensar os negros por qualquer discriminação passada ou presente. Para Dworkin, o emprego das ações afirmativas como

---

<sup>68</sup> Disponível em:

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1214234&filename=PRL+1+CDHM+%3D%3E+PL+6738/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1214234&filename=PRL+1+CDHM+%3D%3E+PL+6738/2013). Acesso em 10 jan 2018.

<sup>69</sup> Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002007000100012&script=sci\\_arttext#nt03](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002007000100012&script=sci_arttext#nt03). Acesso em 9 jan 2018.

forma de compensação por injustiças históricas, não fazia o menor sentido, pois os beneficiários não seriam as vítimas do passado. Por outro lado, o entrevistado argumentava que defendia uma sociedade sem preconceito racial e sem estereótipos, com justa distribuição de riquezas o que, por consequência, promoveria uma melhoria para todas as pessoas, com a igualdade presente em sua justificativa prospectivo para a ação afirmativa.

Quanto ao critério de participação dos candidatos negros, o relator da CDHM, do PL 6.738/2013, sugeriu que, a exemplo do aprovado pelo julgamento no STF sobre a constitucionalidade das cotas raciais nas universidades públicas, fosse adotada a autoidentificação. Caso fosse detectada conduta fraudulenta, quanto ao processo de autoidentificação, que fossem adotadas as sanções cabíveis.

Após tramitações, por repetidas vezes, nas comissões do Congresso Nacional, Coordenação das Comissões Permanentes (CCP), CTASP e CDHM, a Lei 12.990 foi sancionada em 9 de junho de 2014.

Considero que a reserva de vagas para negros no serviço público, trata-se de uma medida de discriminação positiva, que procurou transpor uma espécie de fronteira, que mantinha um *status quo*, sob uma violência simbólica, em analogia aos conceitos bourdieusianos.

### **3.3. Autoidentificação + ou x Heteroidentificação**

Diante dos inúmeros casos de fraudes ocorridos, da judicialização de muitos deles, no que se refere à autodeclaração, foi publicado regulamento para aferição das características raciais, baseado no critério fenotípico, detectado por Comissões de Verificação de Veracidade, por meio da Orientação Normativa (O.N.) 03/2016. A criação das comissões incluiu dois momentos para a identificação do candidato, no ordenamento jurídico. Primeiro foi ratificada a autoidentificação feita pelo próprio candidato, no ato de inscrição no concurso. O segundo dar-se-á após aprovação no certame e antes da homologação do resultado final do concurso, momento em que a comissão verificadora atuará.

Registre-se que a Lei 12.990/2014, muito embora corresponda a um avanço em seu conteúdo jurídico-social, não previa em seu texto nenhum mecanismo de repressão às fraudes na autodeclaração, o que incentivou as críticas negativas, concernentes à aplicação de ações afirmativas com viés étnico-racial. Não obstante a imprevisibilidade de mecanismo efetivo, o parágrafo único do artigo 2º da lei, deixava margem a uma averiguação:



Parágrafo único. Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

No mesmo sentido, antes da O.N. 03/2016, foram editados outros documentos legais que continham a mesma norma, como, por exemplo, a Instrução Normativa 63<sup>70</sup>, de 18 de março de 2015, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que previa a reserva de vagas de 20% para negros, no âmbito dos concursos daquele conselho, porém prevendo a autodeclaração como único mecanismo de seleção dos candidatos.

Pouco depois, em 23 de junho de 2015, o CNJ aprovou a Resolução 203, a qual prevê a reserva para negros de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos nos órgãos do Poder Judiciário e para o ingresso na magistratura. A Resolução 203/CNJ, assim como os demais mandamentos editados àquela época, previa a autodeclaração com a presunção de boa fé, porém alertava, também, que seriam aplicadas sanções se fosse detectada a falsidade. Outra característica desta Resolução é a temporalidade de 5 (cinco) anos, quando, então, será realizado o segundo censo do Poder Judiciário para decidir, à luz dos dados coletados, o percentual de vagas reservadas, bem como o prazo de vigência desta Resolução para cada ramo da Justiça, conforme §2º do artigo 9º.

Desta forma, por ausência de norma regulamentadora, a veracidade da declaração do candidato, praticamente, compreendia uma presunção absoluta. Ao órgão responsável pelo concurso cabia o poder discricionário em adotar ou não formas de examinar a idoneidade da autodeclaração dos candidatos às vagas reservadas às pessoas negras. Entretanto, poucos editais continham a previsão de mecanismos de averiguação da autodeclaração, talvez pelo fato dessa análise constituir um critério subjetivo, o que revestia os certames de certa fragilidade, podendo ser facilmente contestados e interrompidos pela via judicial.

Pode-se citar, como exemplo, o edital 43/2015, para provimento de cargos de servidores técnico-administrativos da UFRRJ, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 20/04/2015, Seção 3, páginas 77/80, o qual previa em seu bojo a submissão dos candidatos a uma comissão, 3.3.2 – “A constatação de declaração falsa será averiguada por meio da

---

<sup>70</sup> Disponível em:

[http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/Instru%C3%A7%C3%A3o\\_Normativa\\_n%C2%BA\\_63.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/Instru%C3%A7%C3%A3o_Normativa_n%C2%BA_63.pdf). Acesso em 4 ago 2018.

Comissão de Cotas do concurso público para provimento de cargos técnico-administrativos”<sup>71</sup>.

Apesar de ter havido a previsão de uma comissão de averiguação, por falta de fundamentação legal, a forma de atuação desta ficou subjetivamente caracterizada. Entretanto, a comissão era acionada, a cada vez que um candidato cotista era convocado para assumir o cargo, ou seja, na fase de nomeação.

Pode-se citar, ainda, o edital 32/2015<sup>72</sup>, para provimento de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento, do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, publicado no DOU de 30/06/2015, Seção 3, páginas 76 a 83, que também previa a averiguação por uma comissão, conforme abaixo:

8.6 - As informações prestadas no momento da inscrição são de inteira responsabilidade do candidato, devendo esse responder por qualquer falsidade.

8.7 - Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do Concurso Público e, se tiver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua nomeação, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, conforme previsto pelo Parágrafo Único do artigo 2º da Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014.

8.8 - O processo de verificação da falsidade da declaração de que trata o subitem anterior poderá ser iniciado a qualquer tempo por provocação ou por iniciativa da Administração Pública.

Conforme se verifica nos editais citados, cada um previa uma comissão de averiguação da autodeclaração étnico-racial dos candidatos, de maneira diferente e em fases diferentes durante o concurso. Por outro lado, outros editais se limitavam a prever a autoidentificação sem fiscalização.

À vista da ausência de previsão explícita de mecanismos de verificação das autodeclarações, começaram a surgir na mídia denúncias de fraudes ao sistema de cotas. Foram desencadeados vários debates dentre os vários segmentos da sociedade civil com os movimentos sociais, com relação à necessidade de se regulamentar a Lei 12.990/2014, para que todas as ações adotadas pelos órgãos convergissem na mesma direção e disparidades fossem evitadas.

---

<sup>71</sup> Disponível em:

[https://servicos.ufrrj.br/concursos/editais/edital\\_tecnico\\_administrativo\\_43\\_2015\\_retificado03092015.pdf](https://servicos.ufrrj.br/concursos/editais/edital_tecnico_administrativo_43_2015_retificado03092015.pdf)  
Acesso em 18 jan 2018.

<sup>72</sup> Disponível em

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/06/2015&jornal=3&pagina=76&totalArquivos=208> Acesso em 18 jan 2018.

Diante desse cenário, o Ministério Público Federal do Distrito Federal passou a recomendar aos órgãos a adoção desses mecanismos de verificação das autodeclarações, com o objetivo de represar as tentativas de fraudes, que descaracterizavam a legitimação do processo de inclusão de pessoas negras à administração pública federal.

Por seu turno, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) promoveu audiência pública, em novembro de 2015, para debater a aplicação da Lei 12.990/2014 e as formas de fiscalização da autodeclaração étnico-racial, dos candidatos às cotas para negros.

A iniciativa da Audiência Pública foi muito significativa para o debate nacional acerca da fiscalização da veracidade da autodeclaração dos candidatos negros, pois refletiu um diálogo com as entidades da sociedade civil, com a representatividade dos órgãos públicos e pesquisadores das relações étnico-raciais, os quais, em conjunto, colaboraram para construir uma atuação de enfrentamento às fraudes.

Intitulada *Fraudes nos Sistemas de Cotas e Mecanismos de Fiscalização*, a audiência pública de iniciativa do CNMP contou com a participação de representantes do Ministério Público de vários estados, dos movimentos sociais, dos órgãos públicos, de Desembargadores dos Tribunais de Justiça brasileiros, pesquisadores do IBGE e IPEA, da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação SESU/MEC, da Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, da Organização dos Advogados do Brasil, do Grupo de Trabalho da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais de Enfrentamento ao Racismo e Respeito à Diversidade Étnico-Racial e da Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro).

Destaco algumas ideias expostas por alguns dos participantes da Audiência Pública, as quais considero relevantes para compreendermos como se originou a Orientação Normativa 03/2016, uma vez que foi a partir de debates como esse que as regras foram estabelecidas.

Segundo relato do Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Dr. Augusto Henrique Werneck Martins, durante a audiência pública, o candidato que comete fraude ao se declarar negro, não o sendo, comete o crime de falsidade ideológica. Este crime é tipificado no Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848/1940:

Falsidade Ideológica

Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante: Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular.

Portanto, a previsão legal do crime, em casos de autodeclaração étnico-racial falsa existe e com a devida cominação de pena para os infratores. Entretanto, Werneck Martins destacou que a própria administração pública tinha o dever de impedir que o crime se materializasse, ou seja, que o desvio de finalidade da lei fosse evitado por meio de mecanismos inibidores da fraude ao processo de reconhecimento e reparação histórica. Para o Procurador, a administração deveria dificultar a fraude para que não restasse um substrato hipócrita de que existia um sistema de cotas, mas que não era autoaplicável, devido aos problemas que enfrentava. Werneck Martins complementava, destacando que “a fraude é fruto da elite brasileira, um comportamento que é movido pela ideia de que no Brasil, os brancos têm mais direitos que negros. Tanto que podem até se afirmar negros”<sup>73</sup>.

Sob o ponto de vista da Procuradora da República do Distrito Federal, Ana Carolina Alves Araújo Roman, tanto a autoatribuição quanto a heteroatribuição são critérios subjetivos de identificação racial. Quanto a esses critérios, a Procuradora destacou, em sua palestra, o voto do Ministro Luiz Fux<sup>74</sup>, na ADPF 186, no qual o magistrado ressalta que a fiscalização é indispensável, para que as medidas afirmativas não deixem de atender à finalidade da sua existência ou que subvertam o propósito da aplicação das cotas raciais.

A referida banca não tem por propósito definir quem é ou não negro no Brasil. Trata-se antes de tudo, de um esforço da universidade para que o respectivo programa inclusivo cumpra efetivamente seus desideratos, beneficiando seus reais destinatários, e não indivíduos oportunistas que, sem qualquer identificação étnica com a causa racial, pretendem ter acesso privilegiado ao ensino público superior. Aliás, devo ressaltar que compreendo como louvável a iniciativa da Universidade de Brasília ao zelar pela supervisão e fiscalização das declarações dos candidatos postulantes a vagas reservadas. A medida é indispensável para que as políticas de ação afirmativa não deixem de atender as finalidades que justificam a sua existência. Não se pretende acabar com a autodefinição ou negar seu elevado valor antropológico para afirmação de identidades. Pretende-se, ao contrário, evitar fraudes e abusos, que subvertem a função social das cotas raciais. (ADPF 186, Min. Luiz Fux, julgamento em 26-4-2012, *DJE* de 20-10-2014).

Ainda durante a audiência pública, a fala do Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Paulo Sérgio Rangel Nascimento, sustenta que a autodeclaração falsa constitui uma maneira de desqualificar o projeto de inclusão social, ao qual a lei se insere. O Desembargador, em diálogo com Werneck Martins, considera que muito embora se possa enquadrar o fraudador da autodeclaração, jurídico-penalmente, seria mais simbólico e mais

<sup>73</sup> Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=ShjXJPBLTRM>. Acesso em 21 jan 2018.

<sup>74</sup> Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=186&classe=ADPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> Acesso em 21 jan 2018.

representativo, se houvesse um tipo penal específico que viesse de encontro ao indivíduo que resolve desafiar a ordem, no sentido de que se avance rumo à positivação do sistema de cotas. Para o jurista, a autodeclaração falsa toca questões estruturais, o que considero ser uma forma de manifestação do racismo institucional.

Consoante Claudio Dutra Crespo, Pesquisador do IBGE, na PNAD de 2008, apurou-se o entendimento dos entrevistados de que a cor exercia grande influência sobre a condição de vida dos brasileiros, o que aumenta a importância das políticas de ação afirmativa. Crespo destacou que a Convenção 169 da OIT<sup>75</sup>, da qual o Brasil é signatário, defende a autodeclaração como principal mecanismo de identificação de pertencimento étnico-racial.

O pesquisador traçou uma comparação com a reserva de vagas para pessoas com deficiência em concurso público e os critérios objetivos de aferição, mediante avaliação de junta médica oficial. Ainda de acordo com Crespo (2015) deve haver um consenso social e nacional acerca do fenótipo, levando em consideração as características identitárias regionais.

A despeito da Convenção 169 da OIT tratar de assuntos relacionados a povos indígenas e tribais, constitui importante documento internacional que define a autoidentidade como instrumento inovador como critério subjetivo, mas fundamental para definir como um povo ou um indivíduo se reconhece.

Sobre os princípios ou direitos, discutidos acerca dos sujeitos detentores das garantias previstas nas políticas de cotas, Gomor (2017) reflete que nenhum deles deve ser considerado absoluto e concluído, mas sim analisados de acordo com cada caso concreto. Nesse viés o autor alega que o princípio da autodeclaração deve estar em equilíbrio com o princípio da legalidade, para que se garanta que as pessoas que se consideram negras e são definidas pela sociedade como tal, ocupem as vagas reservadas.

Para Gomor (2017) a admissão de pessoas que não se enquadram no fenótipo de pretos ou pardos, em concursos públicos, fere não somente o princípio da legalidade, mas também ao princípio da moralidade, pois atua contra a ética e a honestidade, características fundamentais requeridas para aqueles que desempenharão a função pública.

Gomor (2017) observa que o ingresso no serviço público de pessoas que se autodeclararam pretas ou pardas, por meio da fraude ao sistema de cotas, compromete a efetividade da lei, haja vista que o resultado final da pesquisa sobre o aumento da inserção de negros na administração pública federal estaria comprometido. Considerando-se o interregno

---

<sup>75</sup> Disponível em [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao\\_169\\_OIT.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf). Acesso em 23 jan 2018.

de 10 anos, previsto no diploma legal. Em outras palavras, se não houver um instrumento de impedimento às fraudes, haverá um ilusório acréscimo de pessoas pretas ou pardas, no serviço público federal, que na verdade, não passariam de pessoas brancas que fraudaram as autodeclarações.

No que concerne à forma de identificação do candidato, Ikawa (2008) aponta as possíveis maneiras e mecanismos de se conduzir esse processo, destacando, inclusive, a realização de comitês em momento posterior à autoidentificação.

A identificação deve ocorrer primariamente pelo próprio indivíduo, no intuito de evitar identificações externas voltadas à discriminação negativa e de fortalecer o reconhecimento da diferença. Contudo, tendo em vista o grau mediano de mestiçagem (por fenótipo) e as incertezas por ela geradas – há (...) um grau de consistência entre autoidentificação e identificação por terceiros no patamar de 79% - essa identificação não precisa ser feita exclusivamente pelo próprio indivíduo. Para se coibir possíveis fraudes na identificação no que se refere à obtenção de benefícios e no intuito de delinear o direito à redistribuição da forma mais estreita possível (...), alguns mecanismos adicionais podem ser utilizados como: (1) a elaboração de formulários com múltiplas questões sobre a raça (para se averiguar a coerência da autoclassificação); (2) o requerimento de declarações assinadas; (3) o uso de entrevistas (...); (4) a exigência de fotos; e (5) a formação de comitês posteriores à autoidentificação pelo candidato. A possibilidade de seleção por comitês é a alternativa mais controversa das apresentadas (...). Essa classificação pode ser aceita respeitadas as seguintes condições: (a) a classificação pelo comitê deve ser feita posteriormente à autoidentificação do candidato como negro (preto ou pardo), para se coibir a predominância de uma classificação por terceiros; (b) o julgamento deve ser realizado por fenótipo e não por ascendência; (c) o grupo de candidatos a concorrer por vagas separadas deve ser composto por todos os que se tiverem classificado por uma banca também (por foto ou entrevista) como pardos ou pretos, nas combinações: pardo-pardo, pardo-preto ou preto-preto; (d) o comitê deve ser composto tomando-se em consideração a diversidade de raça, de classe econômica, de orientação sexual e de gênero e deve ter mandatos curtos (IKAWA, 2008, p.p. 129-130).

Pelo fio do exposto, os comitês propostos por Ikawa (2008) deram origem à previsão legal das Comissões de Verificação de Veracidade da autodeclaração prestadas pelos candidatos que concorrem às vagas reservadas para pretos e pardos, por meio da Orientação Normativa 03/2016.

### **3.4. Orientação Normativa 03/2016 – Oficialização da Heteroidentificação**

Diante desse cenário de negociações, debates, sugestões e audiências públicas, envolvendo todos os atores sociais, citados anteriormente, a Orientação Normativa 03 foi

publicada em 02 de agosto de 2016, regulamentando a previsão de mecanismos de verificação de veracidade das autodeclarações prestadas por candidatos às vagas reservadas para as pessoas negras, considerando o fenótipo como critério exclusivo.

Ao ser publicada a Orientação Normativa 03/2016, alguns meios midiáticos, bem como acadêmicos, por exemplo, Maggie (2016), contrários a este tipo de identificação, reavivaram as alegações de que seria instituída, no Brasil, uma espécie de *Tribunal Racial*<sup>76</sup>, expressão utilizada para rotular a política de cotas étnico-raciais, para a seleção de estudantes da UNB, em 2002, citada previamente neste capítulo.

Seguidamente à edição da Orientação Normativa 03/2016, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA) lançou edital para provimento de cargos técnico-administrativos, que continha um anexo, com um quadro que previa as características físicas as quais seriam requeridas e pontuadas pelos candidatos que se inscrevessem para disputar as vagas reservadas pela Lei 12.990/2014.

O documento, transcrito no quadro 7, gerou repulsa entre antropólogos, comunidade acadêmica, e a sociedade como um todo, pois descrevia traços estereotipados aos quais as pessoas deveriam atender para terem direito de concorrer pelas cotas, tais como, pele preta ou parda e características faciais definidas conforme nariz curto, largo e chato; lábios grossos; dentes muito alvos e oblíquos; mucosas roxas; formato do maxilar e face, medidas cranianas, além do tipo de cabelo e barba, conforme abaixo.

#### Quadro 7 – Ficha de Critério de Compatibilidade

Padrões Avaliativos					
Item	Fenótipo	Descrição do Negro	Compatível		
1	Pele	1.1 Melanoderma – Cor Preta	A1	A2	A3
		1.2 Feoderma – Cor parda			
		1.3 Leucoderma – Cor branca			
2	Nariz	2.1 Curto/largo/chato – (platirrinos)			
3	Boca/ Dentes	3.1 Lábios grossos			
		3.2 Dentes muito alvos e oblíquos			
		3.3 Mucosas roxas			
4	Maxilar Prognatismo	4.1 Prognatismo saliente e acentuado			

<sup>76</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStfArquivo/anexo/ADPF186.pdf> Acesso em 24 jan 2018.

5	Crânio	5.1 Crânio Dolicocélico < 74,9 (largo 4/5 do comp)			
6	Face	6.1 Testa estreita e comprida nas fontes			
7	Cabelo	7.1 Crespo ou encarapinhado			
8	Barba	8.1 Barba pouco abundante			
9	Arcos Zigomáticos	9.1 Proeminentes ou salientes			

Fonte: sítio do IFPA (documentos institucionais)<sup>77</sup>

No corpo do edital 07/2016/IFPA, o item 5 tratava das vagas reservadas aos candidatos negros e previa que a avaliação fenotípica deveria atender aos padrões avaliativos do Anexo IV e estabelecia, no item 5.12, que seria considerado preto ou pardo, o candidato assim reconhecido pela maioria dos membros da comissão, pela ficha de critério de compatibilidade, pontuando acima de 60% das categorias previstas no Anexo IV – Padrões Avaliativos.

Diante da repercussão negativa deste quadro, o IFPA retificou o edital do concurso público, suprimindo o anexo IV, que previa as características fenotípicas exigidas para fazer jus a concorrer às vagas reservadas pela Lei 12.990/2014, alegando, porém, que obedecera a uma instrução normativa do Ministério do Planejamento.

Em que pese posicionamentos equivocados, a edição da O.N. 03/2016, com as definições de outras regras, além da autoidentificação, para verificação daqueles que, de fato, fazem jus a concorrer às vagas destinadas a pessoas negras, era reivindicação dos Movimentos Sociais Negros. Verifica-se, por exemplo, artigo publicado no Jornal O Globo de 06 de agosto de 2016, de autoria de Frei David Santos, especialista em ações afirmativas e William Douglas, juiz federal, ambos membros da Educafro. Segundo Santos e Douglas (2016), as regras de verificação da autodeclaração, constituem instrumentos dolorosos, porém necessários, para identificar os reais legitimados às cotas, diante de atitudes de terceiros que, notadamente, outrora fraudaram o sistema.

<sup>77</sup> Disponível em: <http://ifpa.edu.br/documentos-institucionais/0000/concurso-tae-2016/2711-anexo-iv-padro-es-avaliativos/file>. Acesso em 24 jan 2018.



Nessa mesma toada, temos que lidar com a dor de escolher critérios para identificar quem merece/precisa das cotas, e ir atualizando os modelos sempre que necessário. Nós, particularmente, não nos sentimos muito confortáveis com uma comissão de avaliação racial, mas se temos cotas raciais, esta dor é substancialmente menor do que ver o sistema ser objeto de malandragens e fraudes (SANTOS & DOUGLAS, 2016, p. 19)<sup>78</sup>

Ao exercer seu papel de órgão de controle dos direitos coletivos, o Conselho Nacional do Ministério Público, atento à mobilização para se evitar as fraudes e garantir validade axiomática ao procedimento de reserva de vagas para negros nos concursos, publicou a Recomendação 41/2016<sup>79</sup>. Tal documento define parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos.

A Recomendação do CNMP faz referência aos documentos internacionais aos quais o Brasil é signatário, dentre eles a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Declaração de Durban e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas conexas de Intolerância. Evidencia a Recomendação que estes pactos comungam dos objetivos de erradicar o racismo, as desigualdades raciais, a xenofobia e promover a igualdade de oportunidades e combater as discriminações raciais, em todas as suas manifestações, sejam individuais, estruturais e institucionais.

Destaca a Recomendação 41/2016 que foram detectadas inúmeras notícias de fatos sobre a ocorrência de fraudes nas autodeclarações detectadas nos processos de reserva de vagas para negros em concursos públicos, além daquelas encaminhadas, formalmente, ao Ministério Público. Segundo a Recomendação, o MP considera que “a autodeclaração não é critério absoluto de definição da pertença étnico-racial de um indivíduo(...)devendo, no caso da política de cotas, ser complementado por mecanismos heterônomos de verificação de autenticidade das informações declaradas”.<sup>80</sup>

Portanto, diante do escopo dos documentos internacionais anteriormente destacados e, ainda, o poder/dever da Administração Pública de zelar pela fiscalização da política de cotas

<sup>78</sup> Disponível em <http://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=201020160806>.  
Jornal O Globo, 06 de agosto de 2016, Matutina, Opinião, p. 19. Acesso em 04 ago 2018.

<sup>79</sup> Disponível em <https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/f?p=102:4:0::NO::> Recomendação 41 do Conselho Nacional do Ministério Público. Diário Eletrônico do Ministério Público, edição 166, publicado em 05 de agosto de 2016, Caderno Processual, págs 1/3. Acesso em 04 ago 2018.

<sup>80</sup> [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO\\_41.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO_41.pdf)

raciais nos seus concursos públicos, entende o CNMP que os editais devem prever critérios objetivos para verificação da veracidade da autodeclaração étnico-racial prestada pelos candidatos e o Ministério Público deve reprimir as fraudes quando constatadas.

Art. 1º. Os membros do Ministério Público brasileiro devem dar especial atenção aos casos de fraude nos sistemas de cotas para acesso às universidades e cargos públicos – nos termos das Leis n. 12.711/2012 e 12.990/2014, bem como da legislação estadual e municipal pertinentes –, atuando para reprimi-los, nos autos de procedimentos instaurados com essa finalidade, e preveni-los, especialmente pela cobrança, junto aos órgãos que realizam os vestibulares e concursos públicos, da previsão, nos respectivos editais, de mecanismos de fiscalização e controle, sobre os quais deve se dar ampla publicidade, a fim de permitir a participação da sociedade civil com vistas à correta implementação dessas ações afirmativas. (Recomendação 41/2016, Diário Eletrônico do MP, 05/09/2016, p. 3)

Ademais, buscando acompanhar os desdobramentos da entrada em vigor das regras de verificação de veracidade dos candidatos, que se autodeclaravam negros, foi editada a Portaria Conjunta 11 de 26 de dezembro de 2016<sup>81</sup>, assinada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Justiça e da Cidadania. Referida Portaria criou um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que tinha por finalidade discutir os procedimentos adotados para a verificação da autodeclaração de cotista prevista no art. 2º da Lei nº 12.990/2014 e apresentar diretrizes que norteassem o MPDG na edição de Instrução Normativa que regulamentasse o procedimento de verificação da autodeclaração, conforme incisos I e II, do artigo 1º da Portaria.

### **3.5. ADC 41 – Julgamento da Constitucionalidade da Lei 12.990/2014**

Seguindo as trilhas da decisão deixada pela ADPF 186, foi ajuizada no STF Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41, de autoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que teve como *amicus curiae*, o Iara e a Educafro.

A ADC 41 teve o Ministro Luis Roberto Barroso como Relator e postulou a constitucionalidade da Lei 12.990/2014. Ressalte-se que o cenário jurídico que antecedeu a ADC continha jurisprudências diversas e contraditórias, acerca da validade e da constitucionalidade da reserva de vagas nos concursos públicos. A peça exordial apontava a controvérsia das decisões sobre os julgamentos que consideravam que a política de cotas para negros nos certames violava preceitos constitucionais como o

---

<sup>81</sup>Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=312&data=27/12/2016>. Diário Oficial da União, nº 248, Seção I, p. 312. Acesso em 04 ago 2018.

direito à igualdade (CF/1988, art. 5º, *caput*), a vedação à discriminação (CF/1988, art. 3º, IV), o princípio da eficiência (CF/1988, art. 37, *caput*), o princípio do concurso público (CF/1988, art. 37, II) e o princípio da proporcionalidade.

Sobre tais argumentos, julgo oportuno deslindar posicionamentos doutrinários acerca dos princípios jurídicos da igualdade e da não discriminação, supostamente afrontados, citados nas sentenças contrárias à política de cotas nos concursos públicos.

No que concerne ao princípio da igualdade de direitos, no falar de Alexandre de Moraes “o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois, o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desigualem, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça” (MORAES, 2000, p. 62). Para o doutrinador a lesão ao princípio constitucional ocorre quando a finalidade do ato carece de acolhida em direito.

O princípio da não-discriminação guarda estreita ligação com o da igualdade, podendo, até mesmo, na visão desta intérprete, aquele ser considerado um prolongamento deste. Este preceito requer o entendimento de como a discriminação atua no sentido de rotular alguém por possuir determinadas características pessoais e, por esta razão, conceder-lhe um tratamento desigual, pior ou injusto.

A discriminação pode ocorrer de forma direta, indireta ou, ainda, oculta. Na forma direta, ela ocorre pela própria natureza do ato discriminatório e não há dificuldade em detectá-la. Segundo Oliveira Neto (2006), quando se fala em discriminação indireta, nos reportamos ao direito americano que a baseia na teoria do impacto desproporcional (*disparate impact doctrine*). Esta modalidade prevê a existência anterior de uma desigualdade, que vem a ser acentuada ou mantida diante de medidas, sejam elas legais, administrativas ou empresariais. Tais manifestações da discriminação, por serem de real detecção, são mais fáceis de serem combatidas e defrontadas. Por outro lado, considero que a mais nociva e audaciosa variante de discriminação, em sua forma de atuação, vem a ser a oculta. Como nos orienta Delgado (2018), a discriminação oculta é aquela que se dá de forma disfarçada, velada, que se utiliza de mecanismos aparentemente neutros, que encobrem a intenção efetivamente discriminatória.

Ademais pode-se, ainda, categorizar a discriminação em negativa e positiva, decorrendo a primeira do próprio racismo, do preconceito ou de julgamentos estereotipados, além da efetivação de regras diferenciadas no que diz respeito a sujeitos, teoricamente,

detentores dos mesmos direitos e obrigações. Por outro lado, a discriminação positiva é caracterizada pelo conjunto de políticas públicas destinadas a reduzir e, progressivamente, eliminar situações que denotem desigualdades, o que representa a engrenagem de tutela do princípio da igualdade, que pode ser exemplificado pelo sistema de cotas étnico-raciais.

Outro tópico contradito pelo Ministro Barroso em sua relatoria, apontado pelos que se opõem à adoção das cotas, é o *bis in idem*, isto é, o duplo benefício. Por este prisma um indivíduo poderia utilizar as cotas étnico-raciais para ingressar na universidade e, também, disputaria os cargos com o benefício da reserva de vagas nos concursos. Assim, haveria uma ruptura do sentido da proporcionalidade, diante da utilização das cotas em dois momentos, quer seja, para o ingresso em universidade pública, por meio da Lei 12.711/2012 e, posteriormente, ser favorecido pela reserva de vagas para negros nos concursos públicos, Lei 12.990/2014.

Mais uma vez, recorro ao estudo realizado pela ENAP acerca do perfil dos servidores públicos federais, no que concerne à ocupação dos cargos pela exigência da categoria, considerando os níveis auxiliar, intermediário e superior, para os quais as exigências de escolaridade são ensinos fundamental, médio e superior, respectivamente, consoante quadro 8.

**Quadro 8 – Quantitativo de servidores do Poder Executivo por Categoria do Cargo, segundo Raça/Cor**

Poder Executivo	Raça/Cor					
	Branca	Parda	Negra	Amarela	Indígena	Não Informada
Nível Auxiliar	23,5%	44,3%	6,4%	2,8%	0,7%	22,3%
Nível Intermediário	41,1%	26,7%	5,2%	4,5%	0,3%	22,2%
Nível Superior	61,1%	17,3%	2,8%	2,7%	0,2%	15,9%

Fonte: Siape (Extrator de Dados)/MP, junho de 2014. (Adaptada)<sup>82</sup>

Considero valorosa a demonstração desses dados, para contrapor a abstração de que o duplo benefício quer sejam, as cotas raciais para o ingresso na educação

<sup>82</sup> Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/documents/586029/629733/Servidores+P%C3%BAblicos+Federais/988a23a8-c725-4f82-91ac-6e51a69a151b> (p.2) Acesso em 2 jan 2018.

superior e para a ascensão aos cargos no serviço públicos, seria impróprio ou desnecessário.

Nesses casos, segundo o Relator da ADC 41/2016, Ministro Barroso, não se constata a presença do *bis in idem*, haja vista que “a medida observa o princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão” (p.2), que, em síntese, significa observar se a medida é adequada, necessária e proporcional em sentido estrito.

Com o propósito de elucidar a compreensão sobre a tríplice dimensão do princípio da proporcionalidade, José dos Santos Carvalho Filho (2009), fundamentado na doutrina alemã, leciona que a medida adotada deve demonstrar

a) adequação, significando que o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado; b) exigibilidade, porque a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos; c) proporcionalidade em sentido estrito, quando as vantagens a serem conquistadas superam as desvantagens. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 31)

Adiciono Canotilho (1998) que considera o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, o equilíbrio entre os meios empregados e os fins colimados, de uma medida jurídica, por uma concepção de que ainda que determinada medida seja adequada e necessária, poderá ser declarada inconstitucional, se contrariar quaisquer direitos e garantias fundamentais. Este entendimento encontra suporte em Gilmar Ferreira Mendes que postula que o princípio da proporcionalidade “em sentido estrito tem a sua sede material na disposição constitucional sobre o devido processo legal” (2001, p. 53).

No que concerne à suposta afronta à eficiência, princípio mais recente, formalmente inserido no ordenamento constitucional em 1999, Carvalho Filho (2009) ressalta a necessidade de que a Administração execute um serviço “de forma mais proveitosa com menor dispêndio” (p. 227). Di Pietro (2002) o avalia sob os prismas da atuação do agente público e dos resultados alcançados na prestação do serviço e destaca que o projeto da Emenda Constitucional que incluiu este princípio ao artigo 37 da Constituição Federal/1988 denominou-o como “qualidade no serviço público” (p. 15) e que o objetivo primordial do governo era garantir direitos aos usuários dos serviços prestados pela administração pública em geral.

A respeito da ofensa a este princípio, o Relator da ADC 41/2017, em diálogo com Moreira (2016), considera que “a vida tem uma dimensão de compreensão do

outro” (Barroso, 2007, p.23), conforme Skliar (2003). Neste sentido, justifica-se a epígrafe deste capítulo, pois, quanto mais diversidade e pluralismo dentre os integrantes do corpo de servidores, que contribuem com diferentes olhares e experiências de vida, melhores serão os resultados positivos alcançados, o que vai de encontro à alegação de afronta ao princípio da eficiência.

A corroborar com a visão de Barroso (2017) e Moreira (2016), trago Cox e Blake (1991), que analisaram a diversidade nas organizações. Para os autores, a globalização e o aumento da diversidade étnica e de gênero devem levar os administradores a ferir as diferenças.

Attitudes, cognitive functioning, and beliefs are not randomly distributed in the population but tend to vary systematically with demographic variables such as age, race, and gender. Thus, an expected consequence of increased cultural diversity in organizations is the presence of different perspectives for problem solving, decision making and creative tasks (COX & BLAKE. 1991, p. 50)<sup>83</sup>

A propósito da peça preambular da ADC 41 alegar ofensa ao princípio do concurso público, considero relevante destacar conceito sobre este instituto, sedimentado contemporaneamente, segundo Fabrício Motta (2005)

(...) o instituto do concurso público possui princípios endógenos, imanentes à sua natureza e inseparáveis de sua noção, que independem de consagração normativa, doutrinária ou jurisprudencial para que sejam reconhecidos. Seguindo as lições citadas, deve o operador do direito guiar-se pelos "princípios-maiores" que ocupam o núcleo central da idéia de concurso público: o princípio democrático, fulcrado na premissa de que todos têm direito de concorrer para ocupar as posições estatais; o princípio da isonomia, consistente na garantia de igualdade de tratamento e vedação de privilégios e discriminações injustificadas; e o princípio da eficiência que impõe à Administração a seleção transparente e objetiva dos que mais atributos – méritos, qualificações, aptidões - possuem para se adequar ao necessário oferecimento de um serviço eficiente. (MOTTA F., 2005, p. 1)

O Ministro Luiz Roberto Barroso (2017) aponta, ainda, que no que concerne ao princípio constitucional do concurso público, não se verifica ofensa a esses preceitos, haja vista que é exigido ao candidato lograr aprovação no certame, alcançando a pontuação mínima necessária. Desta forma o candidato, assim como

---

<sup>83</sup> Atitudes, funcionamento cognitivo e crenças não são distribuídos aleatoriamente na população, mas tendem a diferenciar sistematicamente com variáveis demográficas, como idade, raça e sexo. Assim, uma consequência esperada do aumento da diversidade cultural nas organizações é a presença de diferentes perspectivas para a resolução de problemas, tomada de decisão e tarefas criativas. (Tradução da autora)

aqueles que concorrem às vagas de ampla concorrência, deve preencher todos os requisitos legais para exercer o *munus* do cargo de forma eficiente. Acrescenta Barroso que o interesse coletivo é a premissa tutelada pelo concurso, na medida em que mais candidatos negros integram-se ao serviço público, considerando-se, ainda que a política terá caráter transitório, que se destina vigor por 10 anos.

Neste contexto, analiso, segundo Bourdieu (2005), que o acesso de maior número de negros ao serviço público constitui uma representatividade simbólica, para todo o grupo étnico-racial negro, que garante a diversidade necessária e almejada, face aos objetivos de equidade que se quer alcançar. Este simbolismo repercute no *ethos*, por meio de valores interiorizados que definirão comportamentos face à melhor distribuição do capital cultural e do capital social, que são os traços característicos deste grupo.

Conforme exposto, os Ministros do STF rejeitaram todos os argumentos contrários à adoção de cotas para negros nos concursos públicos, decidindo, por unanimidade, pela constitucionalidade da Lei 12.990/2014. Nesta senda, também se manifestaram favoráveis à adoção da heteroidentificação, subsidiariamente à autoidentificação, como mecanismo de intimidação às tentativas de fraudes.

### **3.6. Portaria Normativa 04/2018 – Consolidação da Heteroidentificação**

Com o amadurecimento das discussões, acerca da reserva de vagas para negros em concursos públicos, sob o ponto de vista da autodeclaração e a heteroidentificação, o CNMP, editou a Resolução 170 de 13 de junho de 2017, dispondo sobre a reserva aos negros do mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas em seus concursos públicos, bem como para provimento de cargos do Ministério Público brasileiro. Esta Resolução buscou atender ao disposto no Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288/2010, na Lei nº 12.990/2014 e, também, no julgamento da ADC 41, em especial a declaração de constitucionalidade das ações afirmativas nos concursos públicos, da autodeclaração e da das comissões de verificação. Destaca-se, ainda, no rol de motivações da Resolução “a importância da diversidade racial nas instituições públicas, inclusive como meio de afirmação da legitimidade dessas instituições”.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup>Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-170.pdf>. Acesso em 5 ago 2018.

Por iniciativa do GTI, citado no item 3.4 deste capítulo, em 07 de julho de 2017, foi aberta consulta pública eletrônica sobre o aprimoramento da verificação das autodeclarações dos candidatos ao sistema de reserva de vagas para negros em concursos, ao contrário do afirmado por aqueles que se opõem ao sistema de reserva de vagas para negros, como Maggie (2016), por exemplo, de que a aprovação das cotas não foi precedida de debate com a sociedade, com o objetivo de ampliar a discussão acerca dos critérios de verificação da autodeclaração dos candidatos às cotas.

É oportuno destacar que para composição do GTI, foram sugeridos representantes, que possuíssem notório saber sobre o tema, da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público (SEGRT/MP), a quem coube a coordenação; da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, do Ministério da Justiça e Cidadania (SEPPIR/MJ); da Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda (ESAF/MF), e da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Após a pesquisa eletrônica seguiu-se a realização de um Seminário “A Política de Cotas no Serviço Público: avanços e desafios” em setembro/2017, sediado na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em Brasília/DF. O evento foi organizado pela Seppir, do Ministério dos Direitos Humanos (MDH), em cooperação com a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

Durante o seminário foi destacado pelos participantes que a destinação de vagas para negros atende à demanda de se garantir um sistema mais igualitário nos concursos públicos, e contribuir, com essa política pública, para dar mais um passo na luta contra a discriminação racial no Brasil. Discutiu-se, ainda, a validade de parâmetros eficientes e necessários, para aplicação da Lei 12.990/2014 com a máxima efetividade possível aos direitos elencados.

O Desembargador Federal da 14ª região, Roger Raupp Rios, durante sua interlocução, no seminário sobre as cotas, afirmou que o enfrentamento de uma realidade histórica de exclusão sistemática é tarefa do Estado brasileiro. Segundo o magistrado ao prever a hipótese de constatação de declaração falsa, o artigo 2º da Lei 12.990/2014, pressupõe que existam critérios distintos à autodeclaração, que podem ser utilizados.

Rios ressalta que a Resolução CNMP 170/2017 inovou em relação à Resolução 203/CNJ, por ter sido editada após a ADC 41, ao prever a necessidade de confirmação da autodeclaração visando aferir a veracidade por comissão específica, tendo como eixo central o fenótipo e, subsidiariamente, em quaisquer outras informações. De acordo com o magistrado, a O. N. 3/2016 falava em aferição de veracidade e no parágrafo §1º do artigo 2º utilizava os



termos *formas e métodos* de verificação de veracidade no plural, o que acentuava que poderiam haver diversas outras maneiras de realizar esta confirmação da autodeclaração. Em síntese, os quatro instrumentos destacados, quer sejam Lei 12.990/2014, a Resolução 203/CNJ/2015, a Orientação Normativa 3/2016 e a Resolução 170/CNMP/2017, determinam a ideia de autodeclaração com presunção de veracidade e encontram apoio na Convenção 169 da OIT.

A autodeclaração, no falar de Rios (2017) dispõe da presunção de boa fé e de veracidade, o que, entretanto, não elimina a necessidade de submeter à verificação. Portanto, a heteroidentificação é um mecanismo que engloba afastar a fraude e evitar uma desmoralização da política de ação afirmativa por parte das forças resistentes às cotas, que poderiam impugnar as comissões e os critérios utilizados.

Para Rios (2017) não existe um método científico, que seja exato para precisar o que é um fenótipo branco ou um fenótipo negro. Esta definição se dá por meio de um processo histórico, político, social e cultural que demonstram a forma com a qual o outro é tratado em determinada relação.

Como estudiosa da temática, entendo que esta aparente subjetividade das comissões de verificação, é amenizada pela forma de composição das mesmas, que deve atender à diversidade de gênero, cor e, preferencialmente, de naturalidade.

Rios (2017), que foi membro do CNMP entre 2015 e 2016 e acompanhou a tramitação da discussão da Resolução 170/2017, ressalta que no primeiro momento houve dificuldades em se aprovar um instrumento legal para se evitar as fraudes e judicializações. Tal obstáculo foi ultrapassado após a decisão do STF acerca da ADC 41.

O magistrado complementa seu posicionamento afirmando que, como docente de universidade federal, considera que a lei de inclusão social e de cotas propiciou que bairros de periferia estejam, na atualidade, significativamente, representados no âmbito da universidade.

Segundo Indira Ernesto Silva Quaresma, Procuradora Federal e Presidente da Comissão de Igualdade Racial da OAB, também palestrante no seminário da ENAP/2017, os olhares brasileiros identificam um negro, como tal, em qualquer ambiente, pois são assim reconhecidos em qualquer situação, como a que a sociedade testemunha através dos jornais, revistas, trabalhos científicos e no cotidiano. Quaresma se reporta a Nogueira (2007), que identifica que o racismo no Brasil é de marca e não de origem.

Neste sentido, convergem as posições de Ikawa (2008) e Guimarães (2011), os quais declaram que o racismo brasileiro é de cor, na medida em que abrange fenótipos para

caracterizar a raça, tais como pigmentação da pele, textura do cabelo, formato, cor e espessura dos lábios, formato do nariz, dentre outros. Ademais, Ikawa (2008) destaca que as ações afirmativas de cunho racial, no Brasil, devem expressar o racismo de cor e não de ascendência.

Com efeito, após a consulta pública, bem como a discussão profícua conduzida durante o seminário na ENAP, a ponderação acerca da importância das comissões de verificação de veracidade, frente às autodeclarações, tomou mais robustez, consolidando o papel da heteroidentificação.

A Portaria Normativa 4, de 6 de abril de 2018, definiu o procedimento da heteroidentificação submetendo-o aos seguintes princípios constitucionais e administrativos:

- I - respeito à dignidade da pessoa humana;
- II - observância do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal;
- III - garantia de padronização e de igualdade de tratamento entre os candidatos submetidos ao procedimento de heteroidentificação promovido no mesmo concurso público;
- IV - garantia da publicidade e do controle social do procedimento de heteroidentificação, resguardadas as hipóteses de sigilo previstas nesta Portaria Normativa;
- V - atendimento ao dever de autotutela da legalidade pela administração pública; e
- VI - garantia da efetividade da ação afirmativa de reserva de vagas a candidatos negros nos concursos públicos de ingresso no serviço público federal.

Os princípios acima, elencados no parágrafo único, do artigo 1º, da Portaria Normativa 04/2018, visam garantir que nenhum candidato seja submetido à situação vexatória ou constrangedora, além de assegurar que a todos os candidatos, sem exceção, será dado tratamento isonômico na forma e condução da avaliação. Ademais, confirma a Portaria, o direito ao recurso, caso seja indeferida a autodeclaração e, efetivamente, afiança que os casos de fraude sejam coibidos, legitimando a ação afirmativa.

No artigo 2º, o dispositivo legal definiu que os parâmetros para que um candidato se autodeclare negro, estão vinculados ao estabelecido pelo IBGE. Isto significa que deve ser respeitado o sistema de classificação de cor ou raça como pretos, pardos e indígenas, para fazer jus às cotas. É oportuno destacar que, desde o censo de 1991, as categorias raciais definidas pelo IBGE são branca, preta, parda, amarela e indígena, conforme demonstrado pelo quadro 9.

**Quadro 9 - Categorias raciais nos Censos Demográficos - Brasil - 1872/2010**

1872	1890	1940	1950	1960	1980	1991	2000	2010
<b>População Livre</b> (define sua cor)								
Branca	Branca	Branca	Branca	Branca	Branca	Branca	Branca	Branca
Preta	Preta	Preta	Preta	Preta	Preta	Preta	Preta	Preta
Parda	Parda	Amarela	Parda	Parda	Parda	Parda	Parda	Parda
Cabocla	Cabocla		Amarela	Amarela	Amarela	Amarela	Amarela	Amarela
		(Outras Respostas Foram Codificadas Como Cor parda)				Indígena	Indígena	Indígena (se indígena: Etniae língua falada)
<b>População Escrava</b>								
Preta								
Parda								

Fonte: Recenseamento do Brasil 1872-1920. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, 1872-1930; e IBGE, Censo Demográfico 1940/2010.<sup>85</sup>

Para Nogueira (1985) existe uma escala de gradação de cor que estigmatiza o preconceito: “Assim, a concepção de branco e não-branco varia, no Brasil, em função do grau de mestiçagem, de indivíduo para indivíduo, de classe para classe, de região para região” (p. 80). Nesse diapasão, considero que, ao estabelecer que os candidatos devem se declarar de acordo com os critérios de cor e raça estabelecidos pelo IBGE, o MPDG teve a cautela de inserir o grupo de pardos, como beneficiários das cotas, na medida em que aliados aos pretos, constituem a categoria negros, Santos S. (2002).

Muito embora a comissão exerça um poder-dever inerente à administração ao realizar a heteroidentificação, a autodeclaração do candidato tem a presunção relativa de veracidade, que, portanto, prevalecerá em caso de dúvida razoável quanto ao fenótipo.

Ademais, a Portaria Normativa 04/2018 veio estabelecer os procedimentos que devem ser adotados pela administração pública, para fins de colocar em prática a realização da heteroidentificação. Segundo o art. 6º e seus parágrafos, o dispositivo legal define que a comissão será composta por cidadãos de reputação ilibada e prevê a capacitação prévia de seus membros e que, preferencialmente, tenham experiência com a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo. Outrossim, a diversidade também é prevista

<sup>85</sup> <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49891.pdf>

no § 4º, o qual impõe que os integrantes da comissão de verificação da autoidentificação sejam distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

A regra prevê, ainda, que o procedimento da heteroidentificação será realizado de forma presencial e filmado, para que o material seja utilizado em casos de eventuais recursos, que serão analisados por integrantes diversos à primeira comissão, respeitando-se o contraditório e a ampla defesa.

Demais disso, o preceito valida o fenótipo como único procedimento metodológico a ser observado pela comissão de heteroidentificação, ao que considero em convergência com Ikawa (2008), Guimarães (2011) e Nogueira (1985) e (2007), que avaliam que o racismo no Brasil é praticado pela cor e não pela ascendência.

No intuito de coibir as tentativas de fraude ao sistema de reserva de vagas para negros, nos concursos públicos, o artigo 11 da Portaria Normativa 04/2018, prevê a eliminação do certame daqueles que não tiverem sua autodeclaração como negros, confirmada pela comissão:

Art. 11 - Serão eliminados do concurso público os candidatos cujas autodeclarações não forem confirmadas em procedimento de heteroidentificação, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência e independentemente de alegação de boa-fé.

Segundo o Ministro Barroso, ao relatar a ADC 41/2017, a fraude também poderá ser praticada pela própria Administração Pública, à medida que “a política seja implementada de modo a restringir o seu alcance ou a desvirtuar os seus objetivos” (p. 61). Portanto, a administração pública não pode adotar editais que contenham artifícios capazes de burlar os mandamentos contidos na Lei 12.990/2014.

No que concerne às universidades federais, permanece uma questão não resolvida em relação aos concursos realizados para docentes. A maioria das instituições lança um único edital, com áreas diversas entre si, sendo designada apenas uma vaga para cada uma delas. Considerando que a lei define, no artigo 1º, § 1º, que “a reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso for igual ou superior a 3 (três)”, no caso dos concursos para os cargos de magistério superior e de ensino básico, técnico e tecnológico, as cotas têm sido ignoradas.

Não obstante, já dispomos de leis sancionadas pelo Poder Executivo, da Portaria que define regras para a heteroidentificação e as decisões da Suprema Corte, sobre as cotas étnico-raciais, tanto para o ingresso às universidades públicas como nos concursos públicos, diante

da ADPF 186 e da ADC 41, ainda encontramos opiniões divergentes, principalmente no que se refere à existência dos métodos de verificação de veracidade das autodeclarações. Para ilustrar estas opiniões antagônicas, trago decisão liminar<sup>86</sup> exarada em mandado de segurança, impetrado por candidato considerado inapto para o benefício da reserva de vagas para o ingresso como discente à UFRRJ. Para o magistrado, prolator da decisão, Dr. Juiz Alberto Nogueira Junior, “os sinais fenóticos, como elementos identificadores de uma “raça”, não têm amparo científico” (2018, p. 80, grifo no original). Em seu veredito, o árbitro cita Nogueira (2007) ao ressaltar que o preconceito racial no Brasil atua pela presença de traços e marcas aparentes, além de rechaçar os critérios raciais originários do IBGE, classificando-os como reprodutores de ideários racistas que vigoram até o fim do século XIX. Conforme discorre o juiz

Na falta de “critérios científicos” identificadores – e, portanto, segregadores – de raças – nem os nazistas conseguiram sucesso na empreitada tornada de obrigatório cumprimento pela decisão proferida na ADC 41 - – só falta alguém lembrar da “Tábua das Misturas” registrada em 1818 no “Guia de Comercio da América”, que descreve os critérios para que um “negro” fosse “embranquecendo” pelos sucessivos casamentos em quatro gerações, e um branco fosse “enegrecendo” pela mesma razão... (Nogueira Junior, MS 5017456-73.2018.4.02.5101/CADERNO JUDICIAL JFRJ, DJ: 15/08/2018, p. 80).

Sobre os argumentos utilizados na sentença acima transcrita, recorro a Ikawa (2008) que destaca ainda existir no Brasil uma negação à raça como uma ideia de fugir da discriminação. Segundo a autora, o afastamento do termo raça não resulta em superação ao racismo, mas sim afasta a possibilidade de construção de medidas de combate à discriminação.

### **3.7. Legitimidade: uma abordagem dialética em Weber, Kelsen e Habermas**

Um aspecto que considero de relevante abordagem é o da legitimidade jurídica da política de cotas. Ao longo dos votos dos Ministros do STF, no julgamento da ADC 41, a legitimidade da Lei 12.990/2014 é citada e referendada, na medida em que, por unanimidade, apontou-se que as cotas visam corrigir processo histórico de desigualdades imposto ao grupo racial negro.

---

<sup>86</sup> Disponível em: <http://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/Externas/ListaDiarios.aspx>. Acesso em 22 ago 2018.

Ao discorrer sobre o tema, Bonavides (2000) aponta que a legitimidade de uma norma anatomiza a justificativa de seus valores legais ou, ainda, como em suas palavras, a “legitimidade é a legalidade acrescida de sua valoração. É o critério que se busca menos para compreender e aplicar do que para aceitar ou negar a adequação do poder às situações da vida social que ele é chamado a disciplinar”, (BONAVIDES, 2000, p. 141). Argumenta, ainda, o autor que ao conceito de legitimidade agregam-se as crenças subjetivas de determinado período histórico, que se manifestam por meio do consentimento e da obediência, ao que traçamos um diálogo com Weber (2009) e seus preceitos acerca da dominação legal, em consonância com Bourdieu (1998) e (2007) no que concerne à aceitação instintiva da representação simbólica da dominação.

Neste contexto, para buscar compreender como o conceito de legitimidade se atualiza no julgamento da ADC 41, trago para o debate as convicções, acerca do tema, de Max Weber (2001) e (2009), Hans Kelsen (1998) e (2006) e Jurgen Habermas (1997) e (2003).

Sob o prisma sociológico, analisamos a legitimidade, conforme os conceitos de Weber (2009), para quem, em uma relação de autoridade sempre haverá uma relação de obediência a uma ordem, que pode ser dirigida pelo senhor, tipo de autoridade técnica, meritocrática e administrada por simples costume, afetividade, interesses materiais ou, ainda motivos ideais, que podem ser classificados em racionais ou valores. De acordo com as denominações de cada vinculação à ordem dada, é possível distinguir os grupos dominantes e dominados e o tipo de legitimação por elas exercido.

A dominação legal é a que verificamos presente nos modelos de administração que cresceram com a emergência do Estado Moderno, que passou a prevalecer em larga escala englobando tanto empresas privadas e demais instituições sociais quanto a administração pública. Seu aparato administrativo correspondente é a burocracia, que se legitima pelas leis e na ordem legal onde a posição dos subordinados e sua relação com o senhor, dirigente ou administrador e todos os demais envolvidos no processo, que se define por regras impessoais, escritas e documentadas, que delinham de forma racional a hierarquia da administração, os direitos e deveres inerentes a cada posição e aos métodos de recrutamento e seleção. Esta modalidade de poder parte do pressuposto básico de que existe uma relação baseada no direito ligado à crença na legitimidade de onde emana a ordem, que deva ser considerada.

Segundo Weber (2009), a relação entre o empregado e o empregador, por exemplo, deveria ser de parceria, já que o primeiro oferece seu trabalho, sua mão-de-obra e, por isso, tem direito a receber seu salário do segundo, como se fosse um escambo, haja vista que a

vinculação entre ambos é livre e de troca. Entretanto, o que ocorre é uma autoridade clara e voluntária exercida pelo patrão sobre o trabalhador, que se manifesta mediante as instruções, ordens e da legitimidade, o que pode ser observado, que se trata de um conjunto de regras abstratas que vincula os sujeitos dentro de seus respectivos papéis, quer seja, os subordinados e o “senhor legal típico”, ao que Weber denomina “autoridade institucional”, que está presente nas grandes empresas, nas comunidades, nas igrejas, no Estado.

Para Weber (2009) existem alguns princípios que legitimam a autoridade legal, tais como o princípio da hierarquia oficial, que vige nas organizações em forma de controle e supervisão, mediante o qual é possível verificar se as regras, que são tanto técnicas quanto normas racionais, coerentes com os objetivos visados, e estão sendo seguidas. Portanto, a burocracia em si é uma organização ligada por normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito, ou seja, é uma organização baseada em uma espécie de legislação própria (como a Constituição para o Estado e os estatutos para a empresa privada) que define antecipadamente como a organização burocrática deverá funcionar e concede às pessoas que ocupam os postos de autoridade um poder de coação sobre os subordinados e também os meios coercitivos capazes de impor a disciplina.

Weber (2001) analisa a dominação legal como tipo ideal de estrutura em sua forma mais pura, onde o dirigente tem competências legais, enquanto o quadro administrativo tem funcionários individuais e, portanto, a autoridade é legítima, pois é inerente ao cargo e não ao indivíduo específico que desempenha este papel.

A dominação burocrática se legitima mediante o princípio da nomeação dos funcionários, que, muito embora exista o contrato, a seleção é livre e constitui o elemento essencial da burocracia moderna, praticada em uma organização na qual a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais. Esta legitimidade é reconhecida na administração pública quando utiliza concursos públicos para admissão e promoção ou progressões dos funcionários na carreira.

Weber (2001) chama a atenção para a existência da dominação do tipo tradicional. Ela está assentada na crença da legitimidade da santidade dos poderes do senhor, que, neste caso, não é apenas um dirigente, mas sim um senhor pessoal e seu quadro administrativo é composto de seguidores, súditos, e, ao contrário da dominação legal, a ênfase da obediência não é para os estatutos e regulamentos, mas à pessoa indicada pela tradição.

Outro tipo de dominação, apontada por Weber (2001) é a carismática, através da qual o “senhor” carismático não seleciona seu quadro administrativo e nem estes possuem

qualquer qualificação profissional, mas são seus discípulos, seus homens de confiança. Neste tipo não existe clientela, apropriação de poderes, em virtude de cargo, nem salário, nem regulamentos nem jurisdição e se sustenta da crença na legitimidade do senhor carismático.

A legitimidade é constatada pelo reconhecimento do carisma pessoal em virtude de determinadas provas e os discípulos são “úteis” enquanto viger a confiança carismática, a qual se tradicionaliza e/ou racionaliza quando há interesse ideal ou material na continuidade dos adeptos na relação de dominação. Caso contrário, pode haver uma nova escolha, segundo determinadas características, de uma pessoa que seja portadora do carisma ou, ainda, uma revelação, sorteio ou outra técnica, que, nessa situação passa a ser uma legitimidade adquirida por designação. Aponto que as ideias de cidadania e de direitos não se fazem presentes nas dominações tradicional e carismática.

Para Max Weber (1982) a dominação racional legal é aquela estabelecida mediante normas legais, ou seja, juridicamente estabelecidas, como, por exemplo, o que se verifica no Estado moderno. Ressalte-se que se trata de uma dominação burocrática que a todos vincula, inclusive o administrador, chefe ou líder, que é legitimado pelas regras estabelecidas. Pode-se situar a predominância desse modelo, a partir da década de 1990, período em que o concurso público ganhou maior visibilidade e, por meio de editais, que estabelecem as regras de competição, do que advêm administradores e subordinados com esse desenho.

Em suma, verifica-se, portanto, que Weber (1982) enfoca a questão da legitimidade no procedimento formal, que concede validade à dominação, que identificará o que é ou não legal.

Hans Kelsen (1998) enfoca a legitimidade das normas jurídicas por meio de sua perspectiva da Teoria Pura do Direito.

O princípio de que a norma de uma ordem jurídica é válida até a sua validade terminar por um modo determinado através desta mesma ordem jurídica, ou até ser substituída pela validade de uma outra norma desta ordem jurídica, é o princípio da legitimidade” (KELSEN, 1998, p. 146).

Por esta citação pode-se analisar a concepção kelseniana de legitimidade como aquela que propõe a hierarquização das normas, ou seja, o pressuposto de validade está a ela vinculado até que uma norma superior seja apresentada e a substitua. Para Kelsen (1998) a legitimidade encontra sua validade dentro da própria aplicação pura do direito e à subordinação ao previsto no ordenamento. Para os positivistas os elementos *extra legem* não influenciam na aplicação objetiva do direito puro e aos procedimentos contidos na norma. A



partir daí, distingue-se o dever ser do positivismo jurídico puro, para o qual somente ao Estado cabe estabelecer o direito.

Assim o homem primeiro compreendeu o mundo da natureza (o “ser”) como um mundo normativo (o “dever-ser”), (KELSEN, 2006, p. 9). Para o autor, toda conduta humana se insere em um conjunto de normas jurídicas, que se concretizam a partir de possibilidades inseridas em *molduras* do texto normativo.

O raciocínio ora explanado encontra aporte em Augusto Comte (1990) o qual associava o positivo à realidade, ao concreto, à certeza, ao fático, afastando, desta maneira, a metafísica, a abstração, concentrando seu foco aos propósitos das coisas, ao processo. Neste viés, Kelsen (1998) concebe o Direito Positivo livre das influências naturais, teológicas ou abstratas, retomando o desenvolvimento clássico da Ciência Jurídica da Escola de Exegese e da Escola Analítica Inglesa no século XIX (ADEODATO, 2009, p. 133)

Na prática Kelsen, com sua Teoria Pura, concebe o direito pelo direito sem aliá-lo aos demais elementos não jurídicos ou ramos da ciência como, por exemplo, a moral, a sociologia, a antropologia, economia, política, entre outras.

Tal concepção custou-lhe uma ligação com os nazistas e suas práticas durante a Segunda Guerra Mundial, quando oficiais nazistas, foram julgados por suas atrocidades perante o Tribunal de Nuremberg e tentaram demonstrar por meio da teoria kelseniana, que as “normas discriminatórias a que deram efetividade haviam sido validamente postas no ordenamento jurídico alemão, e que, caso não as houvessem cumprido, aí sim é que haveria ilicitude capaz de condená-los” (CELLA, 2005, p. 4).

Esta tese é refutada por Sarmiento (2010), o qual considera que a teoria dominante do nazismo foi uma espécie jusnaturalismo com conceitos insuficientes para sustentar a barbárie praticada.

[...] a chamada *reductio ad hitlerum*<sup>87</sup> – os estudos mais autorizados de História do Direito comprovam que não foi o positivismo a teoria jurídica dominante no nazismo, mas uma espécie de jusnaturalismo de inspiração hegeliana, que se insurgia contra o formalismo e recorria com frequência a conceitos muito vagos para justificar a barbárie, como os de ‘comunidade popular’” (SARMENTO, 2010, p. 264).

---

<sup>87</sup> A expressão *reductio ad hitlerum* foi utilizada por Leo Strauss no livro *Direito Nacional e História* [...]é preciso evitar a falácia que nas últimas décadas tem sido frequentemente utilizada em substituição ao *reductio ad absurdum*: o *reductio ad Hitlerum*. Uma opinião não é refutada pelo fato de ocorrer que ela tenha sido compartilhada por Hitler. (STRAUSS, 1953, pp 42-43) (Tradução livre da autora)

Conforme adverte o próprio Kelsen, a Teoria Pura do Direito tem uma pronunciada tendência anti-ideológica (1998, p. 119). Constata-se nesta fala, o afastamento de Kelsen de conexões morais ou políticas, evidenciando, portanto, a legitimidade da norma e do ordenamento jurídico, na medida em que se equipara com a legalidade.

Diante dos pressupostos do conceito de legitimidade em Hans Kelsen, constata-se uma inversão do problema proposto por Max Weber. A tipologia da dominação weberiana utilizava como critério básico as diferentes classes de legitimidade, a partir do que ocorreria um determinado tipo de dominação. No tipo de dominação legal, por exemplo, a legitimidade em Weber (1982) se fundamenta na crença da legalidade, o que requer um procedimento que identifique o que é e o que não é legal. Por outro lado, para Kelsen (1998), a legitimação está ligada à efetividade do poder instituidor e à posterior restauração da legalidade, mas não ao procedimento para alcançá-la.

Por outro viés Jürgen Habermas (1997) analisa a legitimidade das normas jurídicas e trava um enfrentamento ao conceito de legitimidade weberiano disposto na sua abordagem sobre dominação legal e critica a tradicionalização do procedimento formal, ao mesmo tempo em que se contrapõe ao modelo kelseniano, que pressupõe a legitimidade da norma ao equipará-la com a legalidade.

Habermas (1997) desenvolve sua Teoria do Agir Comunicativo, que consiste em inserir o outro em um processo de cooperação dialética e coletiva, por meio da linguagem que legitima as relações sociais e que assente o sujeito como um ser capaz de se expressar e de ser ouvido.

Sob o ponto de vista habermasiano, a linguagem passa a ser explorada como meio universal de incorporação da razão, passando a ser explorada como fonte de integração social entre os homens. A partir de sua teoria do agir comunicativo, Habermas supera a unilateralidade do sujeito e busca substituir a razão prática pela razão comunicativa, a qual, segundo ele,

[...]possui um conteúdo normativo, porém somente na medida em que o que age comunicativamente é obrigado a apoiar-se em pressupostos pragmáticos de tipo contrafactual E, ao fazer isso, o que age comunicativamente não se defronta com o 'ter que' prescritivo de uma regra de ação e, sim, com o 'ter que' de uma coerção transcendental fraca – derivado da validade deontológica de um mandamento moral, da validade axiológica de uma constelação de valores preferidos ou da eficácia empírica de uma regra técnica (2003a, p. 20).

Portanto, a legitimidade do discurso se coaduna ao procedimento e estabelece o elemento norteador do modelo crítico habermasiano, sem presumir um contedismo prévio,

mas sim, estabelecendo uma interlocução entre os sujeitos históricos e sociais participantes da *práxis* comunicativa.

Baseado nos princípios de sua Teoria do Agir Comunicativo, Habermas desenvolve a Teoria Discursiva do Direito, apresentada na obra *Direito e Democracia: entre Faticidade e Validade*, na qual apresenta a legitimidade da racionalidade procedimental de uma razão prático-moral que exige a distinção entre normas e procedimentos justificados à luz dos princípios válidos, comuns a todos.

Assim, para Habermas (2003a), a legitimidade fundamenta-se por intermédio de uma política deliberativa, com o objetivo de garantir o reconhecimento recíproco do direito por todos e para todos, que assegure a cada um a aplicação de leis legítimas e liberdades iguais.

A definição de legitimidade em Habermas trata-se de uma porta de acesso aos discursos democráticos e participativos, para o exercício discursivo da autonomia política dos cidadãos “em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política e através dos quais eles criam direito legítimo” (HABERMAS, 2003a, p.159).

## CAPÍTULO 4 – REFERENCIAIS NORTEADORES PARA O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

*Todo ato de classificação é em si mesmo um ato de exclusão e de inclusão que supõe coerção e violência, podemos dizer agora que toda espacialidade produzida, inventada, normalizada, traduzida e/ou representada como espaço único de exclusão/inclusão é um ato de perversão. Perversão na insistência do mesmo e perversão na eterna reprodução do outro como o mesmo. Dois lados quase idênticos, da perversão da mesmidade.*  
(CARLOS SKLIAR)<sup>88</sup>

### 4.1. Cenário desencadeador do problema de pesquisa

Ao analisarmos a formatação da sociedade brasileira, considerando os tempos do Brasil colônia até a contemporaneidade, com foco na história de nosso país e seus processos sociais, culturais, religiosos e econômicos, verificamos a adoção do modelo europeu, “precariedade adaptado” e a imposição do colonizador/dominador, o que serviu para a construção do cenário perpetuador de desigualdades. Esse arquétipo das desigualdades encontra suporte em Rosseau (1754, p. 34) o qual preceitua que a desigualdade política ou moral depende de uma práxis, estabelecida e autorizada pelos homens, que consiste em diferentes tipos de privilégios para alguns, em detrimento dos outros.

O enfoque do objeto desta concentrou-se em torno das políticas públicas focais adotadas para o acesso de negros aos cargos públicos e a eficácia ou não dessas políticas, em especial no que se refere às comissões de verificação de veracidade das autodeclarações dos candidatos à reserva de vagas, adotadas após a edição da Lei 12.990/2014.

A deficiente inserção de negros no serviço público tem estreita ligação com o desenho educacional elitizado que ainda se apresenta na sociedade brasileira, pois, conforme nos demonstram as informações do IBGE, em 2016, cerca de 66,3 milhões de pessoas de 25 anos ou mais de idade (ou 51% da população adulta) tinham concluído apenas o ensino fundamental. Além disso, menos de 20 milhões (ou 15,3% dessa população) haviam concluído o ensino superior, sendo apenas 8,8% de pretos ou pardos, enquanto para os brancos esse percentual era de 22,2%<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> SKLIAR, C. *Pedagogia (improvável) da diferença: e se o outro não estivesse aí?* Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 29).

<sup>89</sup> <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/18992-pnad-continua-2016-51-da-populacao-com-25-anos-ou-mais-do-brasil-possuiam- apenas-o-ensino-fundamental-completo.html>

Para compreender as raízes do desenvolvimento da educação no Brasil, desde a colonização, encontramos seus primeiros passos fundados no modelo jesuítico. Considerando-se os interesses econômico-político-sociais dos portugueses, o projeto educacional jesuítico, da Companhia de Jesus, que desembarcou no Brasil em torno de 1.549, intrinsecamente, trazia em seu arcabouço uma proposta de verdadeira revolução sociocultural para os indígenas brasileiros, uma vez que seu intuito era ensinar a obediência, a hierarquia e a disciplina. Baseado nesses ensinamentos os indígenas foram “moldados” a acreditar e a adorar um Deus cristão, obedecer a um rei, a hierarquizarem-se militarmente e a terem disciplina para o trabalho produtivo.

Observa-se que se estabelece entre os jesuítas e os indígenas uma perspectiva dialógica quando assumem seus papéis de atores sociais legitimados, ou seja, dominadores e dominados, ao que trazemos Bourdieu (1998) e (2007) no que diz respeito às relações de dominação. Em colóquio com Weber (2009), Bourdieu parte do pressuposto de que o dominado não se opõe ao opressor, já que não se percebe como vítima desse processo, o qual corresponde a uma violência simbólica, Bourdieu (2007), expressada por uma imposição dissimulada, com a interiorização da cultura dominante, reproduzindo as relações sociais.

Com o passar dos tempos, os dogmas jesuíticos tornaram-se poderosos, por pregarem a perfeição humana, através da palavra de um deus, obediência aos superiores, além de severa e rígida hierarquia, como podemos observar em Neto & Maciel (2008). O ensino dirigido aos membros da Colônia e os filhos dos donos dos engenhos, culminou com a formação de uma classe burguesa. A educação era, principalmente, direcionada para os homens, que após terminarem seus estudos nos centros religiosos, partiam para continuar seus estudos superiores em Portugal ou em outros países da Europa, como a França.

Efetuada uma análise temporal da vinda da Companhia de Jesus para o Brasil, traçamos um ponto de intercessão com as mudanças que aconteciam no mundo. Até meados do século XVI, aproximadamente, predominava o sentimento da divindade acima de todas as coisas, uma força pré-estabelecida que era naturalmente imposta e absorvida e emanava daí a força dos jesuítas que, em nome de Deus e sua soberania, exerciam poder sobre os homens e os povos. Entretanto, uma nova concepção sociocultural vai libertar o indivíduo de suas tradições e germinar o rompimento com as estruturas pré-estabelecidas. O sujeito emerge como a mola propulsora do universo, totalmente centrado, o “indivíduo soberano”, dotado de consciência e de razão, culminando com o Iluminismo, o que, segundo Hall (2006), foi o motor que colocou todo o sistema social da ‘modernidade’ em movimento.

Do ponto de vista econômico, adotou-se no Brasil o sistema de agricultura latifundiário-escravista, empregado nos engenhos, que era totalmente divergente da agricultura de subsistência, a qual os indígenas utilizavam em seu habitat natural, o que os levava a morrer de doenças, fome ou, até mesmo, tristeza. Diante desta impossibilidade de manutenção do sistema, com os indígenas, os senhores de engenho definiram outro grupo para escravizar e passaram a traficar os negros da África, que foram trazidos aos milhares para a colônia e, até 1850, quando o tráfico foi proibido, alcançou mais de 4.000.000 de pessoas traficadas.

De sua parte, os padres da Companhia de Jesus, além de não se oporem à escravidão de negros africanos, com, apenas, alguns discursos contrários, mantinham escravos em suas instalações domiciliares, fazendas e em seus colégios.

As difíceis condições para a sobrevivência numa terra onde as doações eram escassas possibilitaram aos religiosos conseguirem a esmola de três escravos da ilha de São Tomé para ajudar nas atividades da casa e cultivo das roças, alertando o Pe Manoel da Nóbrega ao Pe Simão Rodrigues que eram para a manutenção dos meninos do colégio (ASSUNÇÃO, 2004, p. 152).

Portanto, para a manutenção de suas fazendas de cana-de-açúcar e criação de gado, tanto quanto os colonizadores, os jesuítas utilizavam a mão de obra escrava. Alguns filhos dos escravos acabavam por frequentar as suas escolas, onde adquiriam conhecimentos básicos da educação pedagógica jesuítica, sem lhes ser permitido, entretanto, prosseguir nos estudos. (LEITE, 1949, *apud* BITTAR & FERREIRA JUNIOR 1999, p. 478).

Contemporaneamente percebe-se que, por mais que se tenha tentado trazer as culturas negra e indígena para a sala de aula, até mesmo por meio de criação de legislações específicas, Leis como a 10.639/2003 e a 11.645/2008, ainda parecem saberes distantes, geralmente ignorados pela maioria das escolas, ministrados por uma minoria pontual de professores ou, por muitas vezes, somente na disciplina de História, vez que a educação continua centrada em um saber branco, conforme nos salienta Cavalleiro:

Ao reproduzir e disseminar ideologias e conceitos que desvalorizam o grupo negro, o sistema educacional garante às crianças e adolescentes negros um tipo de tratamento que dificulta e até mesmo chega a impedir a sua permanência na escola e/ou o seu sucesso escolar (2005, p. 68)

Como se pode verificar o elitismo na educação, imposto pelo modelo português, foi estabelecido como prerrogativa desde o período colonial e configurou-se um obstáculo, que, ainda hoje, se mostra difícil de ser transposto, o que se refletiu na conquista da cidadania e à

titularidade de direitos a ela implícita.

Para buscarmos as raízes das conquistas dos direitos de cidadania pela sociedade, recorremos ao tripé clássico de Marshall (1967), o qual postula que na Inglaterra, a implementação dos direitos obedeceu a uma ordem lógica. Primeiro, implementou-se os direitos civis, no século XVIII, permitindo que os homens participassem, seja como força de trabalho ou consumidores, do livre mercado e do próprio capitalismo. Em seguida, vieram os direitos políticos, uma das principais características do século XIX. Por outro lado, os direitos sociais, que quase desapareceram do século XVIII, até o início do XIX, se consolidaram e atingiram um plano de igualdade com os outros dois direitos no século XX. É a partir daí que Marshall situa a sociedade burguesa como o palco dos direitos da cidadania. É à cidadania social que ele credita a possibilidade de uma ordem social mais justa.

Na concepção Marshalliana, com a conquista e a prática dos direitos civis, os ingleses reivindicaram seus direitos políticos, e, conseqüentemente, tornaram possível uma participação dos trabalhadores no legislativo inglês, a partir do que foram conquistados os direitos sociais para a população.

Em contrapartida, no Brasil, a forma de implementação dos direitos que garantem a prática da cidadania plena, deu-se na forma de uma pirâmide invertida, como afirma José Murilo de Carvalho (2010). Aqui, primeiro foram implantados os direitos sociais, seguidos dos direitos políticos de maneira singular. Ainda hoje, muitos direitos civis, que formam a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população e, em especial, os negros (CARVALHO, 2010, p. 219). Os estudos de Carvalho (2010) nos alertam para o fato de que no Brasil, frequentemente testemunhamos ser negado às pessoas, em especial os negros, o exercício de um ou de todos os direitos inerentes à cidadania, o que gera uma cidadania *inconclusa*.

A sétima Constituição Brasileira, (1988), é rica ao instituir a cidadania como uma seara fértil, em termos de direitos garantidos juridicamente. Entretanto, o que se questiona são os mecanismos econômicos, políticos, jurídicos e sociais empregados pelo Estado, para colocá-los em benefício da população. A salvaguarda constitucional demonstra que a cidadania plena é apreendida, emergindo além dos textos legais, à medida que é adotada como prática social, sem permitir a marginalização ou exclusão de grupos da vida e da tomada de decisões sociais, Dallari (1998).

Após um longo período de restrição de direitos tanto civis, como sociais e políticos, diante do regime militar autoritário, a (re)democratização do país nos anos 80 demandou uma

redefinição dos ideais de política social. Esse cenário político-social que se estabeleceu no Brasil, pode justificar porque, efetivamente, somente a partir da Constituição de 1988, com a universalização dos direitos de cidadania, é que a necessidade em se implementar programas de políticas públicas passou a ter visibilidade na sociedade brasileira.

A Constituição Federal de 1988, privilegia o princípio da igualdade, no rol que elenca direitos e garantias fundamentais, em seu artigo 5º, ao estabelecer que *Todos são iguais perante a lei*. A interpretação e alcance deste preceito são apresentados em Rui Barbosa, que elucidou:

A regra da igualdade não consiste senão em quinhão desigualmente aos desiguais, na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. [...] Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. (BARBOSA, 1997, p. 26)

Conforme se verifica em Barbosa (1997), este cânone não deve ser interpretado em seu sentido literal, pois, se as disparidades entre grupos não forem consideradas, de acordo com o escopo a que se deseja atingir, não haveria a possibilidade de se aplicar discriminações positivas. Portanto, a adoção de políticas de ação afirmativa protetivas, compensatórias, focais, ou de qualquer outra natureza, que beneficiassem determinados segmentos desfavorecidos, seriam consideradas inconstitucionais, o que fossilizaria a dinâmica do direito.

Assim a introdução de políticas públicas passou a integrar a agenda pública nacional como princípio democratizante e se tornou também um pré-requisito importantíssimo para uma avaliação da eficiência dos modelos sócio, econômico, cultural e político, disponibilizados pelas esferas de governança aos cidadãos.

Buscando o surgimento das discussões e estudos relacionados às políticas públicas, vamos encontrar a “policy science” nos Estados Unidos, no início dos anos 50, Laswell (1951)

We can think of the policy sciences as the disciplines concerned with explaining the policy-making and policy executing process, and with locating data and giving interpretations which are relevant to the policy problems of a given period. (LASWELL, 1951, p. 14)<sup>90</sup>

Para compreender melhor o significado da expressão “políticas públicas”, recorreremos à Souza (2006) que sintetiza o pensamento de alguns autores.

---

<sup>90</sup> Podemos pensar em ciências políticas como as disciplinas preocupadas em explicar o processo de elaboração e de execução de políticas, e em alocar dados e dar interpretações que são relevantes para os problemas políticos de um determinado período. (Tradução da autora)



Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24)

A adoção de políticas públicas, na modalidade ações afirmativas de viés étnico-racial, no Brasil, esbarrou, e continua esbarrando, em obstáculos que demandam uma árdua luta e um amplo enfrentamento por parte dos Movimentos Sociais Negros e pesquisadores, que apresentam reivindicações e propostas em prol da igualdade racial, Santos S. (2007).

A Segunda Guerra Mundial deixou sequelas profundas nas mais variadas nações, o que ensejou os Aliados a criarem a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, que se mantém até a contemporaneidade, com o objetivo de estimular a solidariedade global e evitar novos conflitos entre os povos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual foi adotada e proclamada pela Assembleia Geral da ONU, em 10 de dezembro de 1948, emergiu da união entre os líderes mundiais que se empenharam em desenhar um modelo de acordo internacional que buscasse garantir os direitos de igualdade entre as pessoas, em qualquer lugar do globo.

O Brasil foi um dos países signatários da Declaração, a qual prevê direitos iguais a todos, em seu artigo 2º, inciso 1:

Everyone is entitled to all the rights of freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.<sup>91 92</sup>

No que se refere às conquistas legais, à luta contra a discriminação e à busca pela igualdade racial, a sociedade brasileira também obteve alguns avanços capitais a partir de 1951, quando entrou em vigor a Lei Afonso Arinos, nº 1.390, citada anteriormente, que foi a primeira legislação a combater o racismo no país, embora considerasse o preconceito apenas

<sup>91</sup>Todo mundo tem direito a todos os direitos às liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer tipo, como raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outra condição. (Tradução da autora)

<sup>92</sup> 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.

uma contravenção. O advento desta lei teve grande importância histórica, não tanto pelas penas que previa, mas sim pelo reconhecimento da existência do racismo no Brasil.

Pode-se citar, também, como avanço aos dispositivos jurídicos, o Decreto nº 65.810 de 8 de dezembro de 1969, o qual promulgou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 1965.

Entretanto, somente em 1989, por meio da Lei nº 7.716, Lei Caó, que as violações resultantes de preconceitos de raça ou de cor, foram tipificadas, estabelecendo que tais atos passaram a ser considerados crimes inafiançáveis.

Para reafirmar a luta contra o racismo, as desigualdades raciais e exigir políticas públicas para os negros, os Movimentos Sociais Negros brasileiros realizaram, em 20 de novembro do ano de 1995, a Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, Pela Cidadania e a Vida, em Brasília.

Após reivindicações dos movimentos negros, que entregaram uma agenda de combate ao racismo que, inclusive, continha propostas valorizativas da população negra, por meio de ações afirmativas, o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) criou, por meio de Decreto, o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (1995) e o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (1996).

Diante desse cenário, algumas modificações à Lei 7.716/1989, foram acrescentadas por outras que a sucederam, com especial destaque à Lei 9.459/1997. Referido instrumento jurídico não somente ampliou a possibilidade de tipificação do crime de preconceito baseado em raça, como ainda modificou o artigo 140 do Código Penal. Tal modificação passou a prever a injúria qualificada a partir de condutas preconceituosas por força da raça, cor, etnia e outras.

Todavia, a inclusão da questão racial brasileira no ementário de política nacional só se consolidou após a III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em 30 de novembro de 2001, na cidade sul-africana de Durban, associada às lutas e às pressões internas dos Movimentos Sociais Negros brasileiros por igualdade racial.<sup>93</sup> Desde então, a batalha pela desconstrução do racismo institucional tem enfrentado crescentes obstáculos, com parcela significativa das instituições

---

<sup>93</sup> Disponível em: [http://www.comitepaz.org.br/Durban\\_4.htm](http://www.comitepaz.org.br/Durban_4.htm) Acesso em 14 nov de 2011.

públicas e privadas formando um bloco contra as políticas de ação afirmativa em debate no país.

Ressalta-se que, no Brasil, o cenário discriminatório e institucionalizado ensejou centenas de anos de lutas dos Movimentos Sociais Negros, contra o racismo e as desigualdades raciais. Como fruto percebem-se políticas valorizativas racial ou etnicamente definidas a partir do final século XX, decorrentes, principalmente, do fortalecimento e expansão da consciência negra contra o racismo em todas as esferas sociais, em especial junto à academia, visando desconstruir a educação eurocêntrica brasileira, em favor da inclusão de negros neste espaço.

A partir de 2002, algumas universidades públicas brasileiras começaram a implementar programas de ação afirmativa, por meio de cotas para estudantes oriundos de escola pública, estudantes pertencentes a famílias de baixa renda, negros e indígenas, buscando oportunizar a inclusão nesse nível educacional de grupos discriminados ou com pouca visibilidade, tendo-se em vista o imenso hiato de desigualdade que ainda se percebia.

Na transição da ultrapassada noção de igualdade “estática” ou “formal” ao novo conceito de igualdade “substancial”, surge a ideia de “igualdade de oportunidade”, noção justificadora de diversos experimentos constitucionais pautados na necessidade de se extinguir ou de pelo menos mitigar o peso das desigualdades econômicas e sociais e, conseqüentemente, de promover a justiça social (GOMES J., 2003, p. 89).

Podemos citar, como uma das importantes conquistas desses enfrentamentos, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial que, após 10 anos, foi aprovado e entrou em vigor, por meio da Lei 12.288/2010. Entretanto, a normativa aprovada ficou longe de ser o almejado pelos projetos de lei originários, bem como pelo movimento negro nacional. No que se refere, especificamente, às ações afirmativas, o estatuto prevê a obrigatoriedade de adoção das mesmas em vários espaços sociais, quando no artigo 15 afirma que “O poder público adotará programas de ação afirmativa”<sup>94</sup>.

Em 2012 a então Presidente Dilma Rousseff assinou a Lei 12.711, a qual dispõe sobre a reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições federais de educação superior.

Art. 1º 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.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes

<sup>94</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)

oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (Redação dada pela Lei nº 13.409, de 2016)

Somente a partir desta lei todas as instituições de ensino superior passaram a adotar as políticas públicas de democratização de acesso, na modalidade cotas étnico-raciais, pois, até então, algumas delas ainda encontravam-se em intermináveis debates em torno de sua adoção, tendo em vista a forte resistência de alguns grupos contrários.

Importante destacar uma avaliação, produzida a partir de relatos de gestores de universidades públicas, as quais já aplicavam o sistema de ações afirmativas com cotas raciais, onde os resultados se mostraram positivos.

No que se refere à avaliação das políticas de ação afirmativa, há uma unanimidade nos relatos dos gestores e professores de que elas têm significado um programa de êxito e com resultados surpreendentemente positivos. Isso pode ser comprovado naqueles programas com maior tempo de duração, como na UERJ, UENF, UFBA, ou ainda nas universidades com sistema de avaliação apurados como a UNICAMP. Um dos gestores da UFBA informou sobre o resultado do sistema de cotas em uma instituição, observando que a média dos cotistas superou a dos não cotistas. (PAIVA, 2010, p. 102)

Considero que as ações afirmativas na educação superior, instituídas pela Lei 12.711/2012, foram fundamentais para se alcançar a aprovação da Lei 12.990/2014, bem como a Orientação Normativa 03/2016/MP e a Portaria Normativa 04/2018/MP, as quais constituem objetivos deste estudo. Entretanto, para que se chegasse à aprovação desses instrumentos normativos, desde 1995, foram implementados alguns programas de orientação étnico-racial importantes, os quais sintetizo no quadro 10, como ilustração, sem detrimento de outras ações que também tenham sido relevantes para o combate às relações de discriminação étnico-racial.

**Quadro 10 – Relação de Programas Com Viés Étnico-Racial (1995-2013)**

Ano	Governo	Programa
1995	Fernando Henrique Cardoso	Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI)
1996	Fernando Henrique Cardoso	Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO)
1996	Fernando Henrique Cardoso	Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)
2002	Fernando Henrique Cardoso	Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA)
2002	Fernando Henrique Cardoso	Programa Diversidade na Universidade (PDU)
2003	Luiz Inácio Lula da Silva	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade (SEPPIR)
2004	Luiz Inácio Lula da Silva	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)
2005	Luiz Inácio Lula da Silva	Programa Universidade para Todos (PROUNI)
2009	Luiz Inácio Lula da Silva	Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR)
2011	Dilma Rousseff	Lei 12.711
2013	Dilma Rousseff	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR)

Fonte: Elaboração da Autora

Concernente às discriminações entre os grupos étnicos, segundo Munanga (2010), deve-se compreender e aceitar a formação multicultural da sociedade para ser um ponto de partida para delinear um modelo de educação que não somente seja eficiente, ao transmitir ciência, mas também eficaz ao combinar igualdade e diferença, para se estabelecer a democracia. Portanto, “ações do Estado são necessárias no sentido de permitir que grupos historicamente excluídos sejam habilitados a equiparar-se àqueles favorecidos e, assim, competir por bens e materiais simbólicos, meritocraticamente” (SISS, 2003, p. 78).

#### **4.2. Da denominação dos “sujeitos detentores de direitos” na pesquisa**

Para denominar o grupo racial para o qual são direcionadas as ações afirmativas na modalidade de cotas raciais, nos fundamentamos em Orlandi (2008) e (2009) e Pêcheux (2006), que partem do pressuposto dos sentidos da análise de discurso e, ainda, Luz (2012) que dialoga com Guimarães (2005) e (2007), pois consideram o espaço ideológico e político de onde falam os sujeitos, com ênfase na semântica dos acontecimentos.

Desta forma, podemos encontrar nos textos legais e acadêmicos, diferentes designações desses sujeitos, tais como: “preto”, “pardo”, “mulato”, “negros”, “afrodescendentes” e “afro-brasileiros”. As diferentes nomeações e designações constituem um processo de identificação e individuação dos sujeitos, inseridos no sentido discursivo temporal e espacial dos acontecimentos.

Para Luz (2012) o processo de nomeação provoca o silenciamento de sentidos tidos como impróprios, dado o lugar-social de que se enuncia. Para Orlandi (2009), esses discursos produzem sentidos que se reproduzem, dividem, subdividem e se aglutinam.

Isto posto, para compreendermos a designação de um corpo social, diante dos diferentes sentidos produzidos pelos discursos, nos respaldamos em Guimarães (2007), para quem “designação é uma relação lingüística de sentido enquanto exposta ao real. Deste modo, esta relação lingüística é uma relação tomada na história.; (...) é produzida no acontecimento pelo processo enunciativo, e que ela é instável, embora funcione sob o efeito da estabilidade” (GUIMARÃES, 2007, p. 81-82).

Segundo Orlandi (2009), o sujeito torna-se individualizado pela ação do Estado, adquirindo uma forma social-histórica, com a qual produzirá discursos na sociedade que identifica a posição ocupada por ele.

Ainda conforme Orlandi (2009), todo discurso emerge em condições que consideram o contexto sócio-histórico-ideológico, os quais caracterizam as circunstâncias de enunciação, que acarretam processos de individuação e homogeneização dos indivíduos, segundo um imaginário que os afeta em suas posições políticas. Neste sentido, recorro à memória discursiva e ao interdiscurso, como elementos de análise do discurso, na perspectiva que Orlandi os concebe.

A memória, por sua vez, tem suas características, quando pensada em relação ao discurso. E, nessa perspectiva, ela é tratada como interdiscurso. Este é definido como aquilo que fala antes, em outro lugar, independentemente. Ou seja, é o que chamamos memória discursiva: o saber discursivo que torna possível todo o dizer e que retorna sob a forma do pré-construído, o já-dito que está na base do dizível, sustentando cada tomada da palavra. O interdiscurso disponibiliza dizeres que afetam o modo como o sujeito significa em uma situação discursiva dada. (Orlandi, 2009, p.31)

Portanto, a memória discursiva inserida nos sentidos dos discursos influencia na conotação que será dada aos sujeitos, ao atribuir-lhes denominações como, por exemplo, “mulato”, “preto” e “pardo”, que podem remeter a uma condição de submissão, de indignidade, de humilhação, de inferiorização, aos sujeitos que por elas são designados no

processo de identificação.

Destarte, na concepção de Orlandi (2009) todo e qualquer sentido já atribuído a uma denominação, será tratado como um interdiscurso, que é definido como “aquilo que se fala antes, em outro lugar, independentemente” (p. 31), o que produz uma homogeneidade social e racial entre os sujeitos ou, até mesmo, o silenciamento, apagando-se todos os processos ideológicos, simbólicos e históricos, responsáveis pela transformação dos sujeitos.

Diante de todo o exposto, dentre todas as nomeações, “preto”, “pardo”, “mulato”, “negros”, “afrodescendentes” e “afro-brasileiros”, optei por denominar os sujeitos, detentores do direito às cotas raciais, como negros. Busquei o contexto imediato e o considero em sentido amplo, “que é o que traz para a consideração dos efeitos de sentidos elementos que derivam da forma de nossa sociedade com suas Instituições e seus representantes”, conforme Orlandi (2009, p 30 e 31). Nesta pesquisa o contexto é determinado pelo cenário histórico-político-social em que foram concebidas as cotas raciais e as Comissões de Verificação de Veracidade da Autodeclaração Étnico-Racial.

Releva ponderar que me afastei do termo afrodescendentes tendo em vista que entendo que ele se aproxima do conceito biológico de raça, o qual não utilizo em minha análise, pois em conformidade com Siss (2003), Munanga (2003) e Guimarães (2011), compreendo o estudo da raça como um constructo social e histórico.

Vale ressaltar que a escolha pelo termo “negros”, parte do pressuposto que a relação de compreensão dos sujeitos étnicos a quem nomeio, são sujeitos históricos e temporais em si mesmo. Com relação à representação dessa temporalidade disjuntiva dos sujeitos, Skliar (2003) cria figuras complexas no presente, fraturadas entre passado X presente, antiguidade X modernidade, em que as diferenças não são totalizadas e, menos ainda, não podem ser negadas.

Entendo que ao tentarmos classificar o outro, dependendo do olhar temporal - espacial que lhe é direcionado, pode-se considerar um ato de violência contra a mesmidade do outro pois, como afirma Carlos Skliar (2003), na epígrafe deste capítulo, trata-se a uma perversão em considerar que o outro “*voltou a estar fora já foi e a estar dentro. A viver em uma porta giratória.* “O outro já foi observado e nomeado o bastante como para que possamos ser tão impunes ao mencioná-lo e observá-lo novamente” (SKILIAR, 2003, p.29).

Por conseguinte, segui a opção por denominar os sujeitos como “negros”, ancorada no princípio da legalidade<sup>95</sup>, pois assim constam dos principais textos legais os quais norteiam esta investigação, Lei 12.990/2014 e Portaria Normativa 04/2018. Assim, opto por esta denominação por base nas estruturas morfossintáticas e nas representações e na mesmidade do outro, conforme Skliar (2003).

O mundo do politicamente correto é um mundo onde seria melhor não nomear o negro como negro, não chamar o deficiente de deficiente, onde não seria melhor chamar o índio de índio. É o mundo do eufemismo, do travestismo discursivo. Não nomeá-los, não dizê-los, não chamá-los, mas manter intactas as representações sobre eles, os olhares em torno deles. (p. 80).

Considero que minha escolha pela denominação dos sujeitos como “negros” está de acordo com o que vige no IBGE, ao realizar suas estatísticas populacionais, no que concerne às características de categorização racial. No que pertine à cor, desde o censo de 1872, já houve a divisão entre pretos e pardos, consoante capítulo 3.

Ademais, conforme expus no capítulo 2, desde a década de 1930, os Movimentos Sociais Negros brasileiros consolidaram a defesa pela ideologia da negritude, ao buscar o resgate dos valores, história e cultura, bem como a identidade e o orgulho da consciência negra, Domingues (2009).

Segundo Osório (2003), estatisticamente falando, as características socioeconômicas entre pretos e pardos não apresentam diferenças relevantes. Telles e Lim (1998), por sua vez, indicam que evidências empíricas demonstram que pretos e pardos diferem pouco entre si, em posição social. Além disso, Osório (2003) afirma que, sob o ponto de vista fenotípico, muito embora os pardos tenham menos traços físicos que os relaciona com a aparência dos negros, “estes existem, pois se não fosse assim não seriam pardos, e sim brancos; e é a presença desses traços que os elegerá vítimas potenciais de discriminações” (p. 24).

Por último, para confirmar minha escolha pela categorização dos sujeitos como “negros”, em conformidade com Santos S. (2002), diante dos dados étnico-raciais apurados pelo IBGE e o IPEA, é aceitável que pretos e pardos sejam agregados em uma mesma categoria analítica, para formar o grupo racial negro. Para o autor a situação de cada um deles, quando se trata de conquista de direitos e serviços públicos a eles destinados, é muito

---

<sup>95</sup> Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita. É extremamente importante o efeito do princípio da legalidade no que diz respeito aos direitos dos indivíduos. (Carvalho Filho, 2009, p. 12)



semelhante se colocados frente ao grupo racial branco, muito embora possuam algumas diferenciações entre si, o que os torna alvo constante de racismo institucional.

### 4.3. Considerações teórico-metodológicas e fontes

Para realizar esta investigação proponho uma abordagem qualitativa, com utilização de recursos estatísticos e tabelados, a qual realiza descrições, análises e interpretações de caráter subjetivo, de forma participativa, indutiva e interpretativa, já que os sujeitos integrantes podem orientar os caminhos da pesquisa mediante suas interações com o pesquisador. Acredito no pressuposto de que as pessoas agem segundo suas crenças, valores e percepções, sobre si mesmas e o mundo que as rodeiam, como postulado por Alves Mazzoti (1991). Portanto, este paradigma visa à construção da realidade, concedendo enfoque ao universo de crenças, valores, baseado nos significados das relações.

Segundo Ludke & André (1986) o que define a metodologia, a abordagem e as estratégias de uma pesquisa é o seu objeto de estudo, do qual o pesquisador deve se aproximar. Assim as pesquisas sociais e em educação adotam a abordagem qualitativa, a qual permite essa aproximação e o enfrentamento do problema de pesquisa de forma interpretativa e reflexiva. O pesquisador é o principal instrumento da pesquisa qualitativa, pois interpreta os dados coletados no campo, de forma real, que permita refletir acerca de sua especificidade.

Ludke & André (1986), destacam cinco características encontradas em Bodgen e Biklen (1982), acerca do conceito de pesquisa qualitativa.

- 1- A pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador atua como seu principal instrumento. [...] supõe o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo investigada, via de regra através do trabalho intensivo de campo (p. 11);
- 2- Os dados são predominantemente descritivos. O material obtido nessas pesquisas é rico em descrição de pessoas, situações, acontecimentos, inclui transcrições de entrevistas e de depoimentos, fotografias, desenhos e extratos de vários tipos de documentos (p. 12);
- 3- A preocupação com o processo maior que com o produto. O interesse do pesquisador ao estudar um determinado problema é verificar como ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas (p. 12);
- 4- O significado é foco de atenção. Nesses estudos há sempre uma tentativa de capturar a 'perspectiva dos participantes', isto é, a maneira como os informantes encaram as questões que estão sendo focalizadas. (p. 12);
- 5- A análise dos dados por processo indutivo. Os pesquisadores não se preocupam em buscar evidências que comprovem hipóteses definidas previamente. As abstrações são realizadas e se consolidam a partir da análise dos dados num processo de baixo para cima (p. 13).

Em conformidade com Chizzotti (1998), a abordagem qualitativa pressupõe que nem o objeto e nem o/a observador são imparciais, inertes, mas impregnados/as de sentidos, de relações, que sujeitos concretos criam a partir de suas ações.

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos atribuindo-lhes um significado (1998, p. 79).

Pelo exposto, entendo que a abordagem qualitativa se enquadra à presente investigação, tanto objetiva quanto subjetivamente, na medida em que me aprofundo na interpretação das ações e relações humanas, muito embora compreenda que os dados tanto qualitativos quanto quantitativos não se opõem, como proposto por Minayo (2001).

Dentre os métodos de investigação da abordagem qualitativa, entendo que a pesquisa-ação, apresenta similitudes com o meu agir como pesquisadora. Conforme explicitado, anteriormente, meu desenvolvimento acadêmico expandiu-se com a imersão nos debates sobre a temática das relações étnico-raciais, por meio de investigação realizada no âmbito do programa de pós-graduação, com a defesa de dissertação intitulada *Afro-brasileiros e racismo institucional: o papel dos concursos na democratização de acesso aos cargos públicos*, na qualidade de integrante do LEAFRO, bem como do GPESURER e do OPAAS. Ademais, minha trajetória profissional como gestora da área de desenvolvimento de pessoas na UFRRJ, em especial a realização de concursos públicos e membro das comissões de heteroidentificação, me credenciam como uma pesquisadora ativa, participante e próxima do meu objeto pesquisado.

Segundo Thiollent (2009), que adota uma ótica político-social, a pesquisa-ação atua na resolução e transformação de um problema coletivo, no qual o pesquisador se encontra envolvido na situação estudada seja de forma participativa ou cooperativa. Para o autor, “na pesquisa-ação os pesquisadores desempenham um papel ativo no equacionamento dos problemas encontrados, no acompanhamento e na avaliação das ações desencadeadas em função dos problemas” (THIOLLENT, 2009, p. 17). Diante deste papel assumido pelo pesquisador, Thiollent (2009) assevera, ainda, que para o desenvolvimento da investigação, é necessária a reciprocidade entre todos os implicados na situação.

Para Barbier (2002), sob uma visão mais existencialista, o envolvimento do pesquisador, na pesquisa-ação, se caracteriza por um comprometimento afetivo e um mergulho no imaginário individual de cada participante do grupo sem, entretanto, perder sua autonomia, pois permanece “autor de sua prática e de seu discurso” (p. 19). Para o autor, o pesquisador não apenas se percebe implicado pela estrutura social e pelo ambiente estudado bem como envolve e é envolvido pelo jogo de interesses de outros. Destaco as palavras do autor que enfatizam a importância do envolvimento do pesquisador:

A pesquisa-ação obriga o pesquisador de implicar-se. Ele percebe como está implicado pela estrutura social na qual ele está inserido e pelo jogo de desejos e de interesses de outros. Ele também implica os outros por meio do seu olhar e de sua ação singular no mundo. (BARBIER, 2002, p. 14)

O raciocínio ora exarado por Barbier (2002) guarda sintonia com Thiollent (2009), na medida em que ambos utilizam o verbo implicar para se referir ao envolvimento e participação ativa do pesquisador na pesquisa, como sujeito de ação na transmutação ou resolução do problema.

Este método de pesquisa permite que a prática e a inserção dos pesquisadores se estabeleçam de forma democrática, embora comprometida, e que atuem tanto como participantes na produção de mudanças em determinada ação ou situação, por meio da quebra de paradigmas e rompimentos de redes de poder.

Assim, considerando a minha trajetória acadêmica e institucional, enquanto membro atuante das comissões de heteroidentificação, previamente destacada, entendo que a pesquisa-ação participante se adequa à minha atuação como pesquisadora diante de meu objeto de pesquisa.

Segundo Tozoni-Reis (2007), a pesquisa-ação participativa pode ser compreendida como uma modalidade de pesquisa que articula o agir educativo ao processo de produção de conhecimentos em educação. “Trata-se de um agir político, coletivo e democrático, compartilhado, um agir em parceria, portanto, também radicalmente participativo, emancipatório e transformador” (p. 103), que, para Brandão (2003), representa um amadurecimento da pesquisa quando incorpora o saber, a ciência, a tecnologia e a educação na vida comunitária. Tozoni-Reis (2007) ressalta que a pesquisa-ação-participativa, na ação educativa, requer continuidade, participação, parceria e ação coletiva, caracterizada pelos requisitos científicos e por proposta política de caráter democrático e emancipatório.

De acordo com Mc Taggart (1997), a pesquisa-ação participante reconhece as pessoas

como seres sociais, pertencentes a sociedades, culturas e grupos distintos, que interagem por meio da língua, atividades comuns e relações que caracterizam o coletivo. Para o autor, na pesquisa-ação participante aspectos individuais e coletivos atuam juntos para que ocorram as mudanças institucionais e sociais com o esforço e suporte de todos.

Releva ponderar o surgimento da pesquisa-ação participante de acordo com Borda (2006), não apenas como uma busca pelo conhecimento, mas também uma transformação de atitudes individuais, valores, conceitos, cultura e personalidade. Com a pesquisa-ação participante pode-se formar uma irmandade de intelectuais críticos, com possibilidades de construir sociedades pluralistas, capazes de enfrentar toda forma de opressão.

A propósito cumpre transcrever os ensinamentos de Novaes e Gil (2009), os quais sintetiza a compreensão da pesquisa-ação participante:

A pesquisa-ação participante constitui, pois, um instrumento formativo tanto para os pesquisadores como para os sujeitos da pesquisa. Ao longo de seu processo, ela incorpora práticas educativas que transcendem seus objetivos iniciais. O pesquisador qualifica-se ao entrar em contato com a cultura local, incorporar seus elementos, superar-se em seus questionamentos e surpreender-se com as respostas do grupo. Os sujeitos da prática, por sua vez, além de obter respostas para os problemas de seu cotidiano, envolvem-se em processos coletivos ligados a suas experiências e valores; surpreendem-se ao se confrontarem com seus pressupostos de vida e formação e criam coragem para empreender mudanças (NOVAES & GIL, 2009, p. 154).

A escolha de alguns elementos da análise do discurso (AD) como instrumento teórico metodológico se explica na medida em que se pode explorar, por exemplo, pessoas falando e a produção dos sentidos enquanto parte de suas vidas, como sujeitos e membros de uma determinada forma de sociedade (ORLANDI, 2008, pp. 15-16). Portanto, o discurso compreende um objeto sócio-histórico, por meio do qual o analista relaciona a linguagem produzida com a exterioridade. Esta interpretação denota que o sujeito é um ser histórico, descentrado, conduzido pelo inconsciente e pela ideologia. Ainda, segundo Orlandi, a análise do discurso parte do pressuposto que podemos interpretar que o indivíduo é um sujeito histórico-social, que utiliza uma determinada linguagem, seja por meio da língua ou simplesmente corporal que, em uma relação simbólica com o mundo, produz sentidos, inseridos em uma ideologia ou, em outras palavras, a ideologia “é a condição para a constituição do sujeito e dos sentidos” (ORLANDI, 2009, p.46). Em suma, o homem traz inerente em si a reação de buscar a interpretação, o sentido das palavras e das coisas, ou, no sentido que Orlandi lhe concede, sem interpretação, sem ideologia.

Com relação à ideologia, julgo importante destacar seu sentido em Gramsci (2013) o qual distingue entre ideologias historicamente orgânicas, que são aquelas necessárias a uma determinada estrutura ou superestrutura, como a ciência, por exemplo, e as ideologias arbitrárias ou “desejadas”, vinculadas aos indivíduos.

É necessário, por conseguinte, distinguir entre ideologias historicamente orgânicas, isto é, que são necessárias a uma determinada estrutura, e ideologias arbitrárias, racionalísticas, “voluntaristas”. Enquanto são historicamente necessárias, as ideologias têm uma validade que é validade “psicológica”: elas “organizam” as massas humanas, formam o terreno no qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam etc. enquanto são “arbitrárias” não criam mais do que “movimentos” individuais, polêmicas etc. (nem mesmo estas são completamente inúteis, já que funcionam como o erro que se contrapõe à verdade e a afirma) (GRAMSCI, 2013, p.238).

Na mesma acepção, Hall (1996) entende ideologia como as estruturas mentais que compõem o indivíduo, linguagem, conceitos, pensamentos e o sistema de representação os quais os grupos sociais utilizam para definir e compreender como funciona a sociedade.

(...) the theory of ideology helps us to analyse how a particular set of ideas comes to dominate the social thinking of a historical bloc, in Gramsci's sense; and, thus, helps to unite such a bloc from the inside, and maintain its dominance and leadership over society as a whole. (HALL, 1996, p. 26)<sup>96</sup>

Assim a escolha da análise do discurso se justifica na medida em que esta técnica rompe com o ordenamento lógico das estruturas rígidas, das regras gramaticais e reconhece os diversos sentidos da construção linguística. O emissor do discurso é um sujeito discursivo, que contextualiza sua fala, a partir de sua experiência pessoal incorporada à história social e às ideologias por ele adotadas. A análise de discurso busca o que está além dos sentidos dos discursos, partindo dos pressupostos sociais, históricos e ideológicos, ou, em outras palavras o sentido de um texto não se expressa somente nas palavras que o compõem, mas sim nos contextos que o produziram.

Segundo Pêcheux (2006) os sentidos do discurso se materializam quando se conjugam os elementos: sujeitos, objeto sócio-histórico e pressuposto linguístico. Para o autor, a dubiedade da linguagem, pode definir a discursividade e seus efeitos refletem na história.

---

<sup>96</sup>A teoria da ideologia nos ajuda a analisar como um conjunto particular de idéias vem dominar o pensam que condicionam os sentidos de suas ações,ento social de um bloco histórico, no sentido de Gramsci; e, portanto, ajuda a unir tal bloco por dentro e manter seu domínio e liderança sobre a sociedade como um todo. (tradução da autora)

[...] todo discurso é o índice potencial de uma agitação nas filiações sócio-históricas de identificação, na medida em que ele constitui ao mesmo tempo um efeito dessas filiações e um trabalho (mais ou menos consciente, deliberado, construído ou não, mas de todo modo atravessado pelas determinações inconscientes) de deslocamento no seu espaço (PÊCHEUX, 2006, p. 56).

Quando analiso os elementos que dão sentido ao discurso, apontados por Pêcheux (2006), identifico uma conexão dialógica com conceitos bourdieusianos. Para Bourdieu (2005) os sujeitos são integrantes de grupos com características específicas, por meio das quais são adquiridos o capital social e o capital cultural. A junção destes capitais leva estes sujeitos sociais, a estabelecerem o seu *ethos*, cujos valores serão incorporados na sua forma de interação com o campo social. Os sujeitos constituem, então, o seu *habitus*, a partir de suas percepções que se traduz em julgamentos políticos, morais, culturais e sociais, que condicionam os sentidos de suas ações e seus discursos.

Portanto, na quarta etapa foram utilizados elementos de AD, com as respostas concedidas pelos sujeitos à entrevista, considerando que esses sujeitos são históricos, sociais e descentrados, pois são guiados pela ideologia e pelo inconsciente, que estão além do conteúdo linguístico. Considerando-se criticamente tudo o que está oculto nos discursos oficiais e que esta reconstrução leva a novas relações sociais e de poder, Foucault (2008) nos ensina que

Trata-se de reconstruir um outro discurso, de descobrir a palavra muda, murmurante, inesgotável, que anima do interior a voz que escutamos, de restabelecer o texto miúdo e invisível que percorre o interstício das linhas escritas e, às vezes, as desarruma (...) trata-se de compreender o enunciado na estreiteza e singularidade de sua situação; de determinar as condições de sua existência. De fixar seus limites de forma mais justa, de estabelecer suas correlações com os outros enunciados o que pode estar ligado, de mostrar que outras formas de enunciação exclui (...) deve-se mostrar porque não poderia ser outro, como exclui qualquer outro, como ocupa, no meio dos outros e relacionado a eles, um lugar que nenhum outro poderia ocupar (...) que singular existência é esta que vem à tona no que se diz e em nenhuma outra parte? (FOUCAULT, 2008, pp. 30-31)

Os preceitos de Lupicínio Iñiguez (2004) foram também utilizados como suporte teórico, na medida em que o autor aponta para a necessidade de contextualização do discurso e sua importância que vai além de um simples método, mas “uma perspectiva a partir da qual podemos analisar os processos sociais” (p.53). Neste aspecto, Iñiguez dialoga com Foucault (2008) que considera o discurso uma prática social que incorpora elementos linguísticos, que se articulam em um contexto que definirá suas condições de produção. Para Iñiguez (2004), “os estudos críticos do discurso se relacionam com a maneira com que o poder, a dominação e

a desigualdade social são estabelecidos, reproduzidos e combatidos através do discurso” (p. 12).

Encontramos em Luiza Martin Rojo (2004) especial suporte, haja vista a autora se dedicar ao estudo da Análise Crítica do Discurso (ACD), que para ela constitui uma modalidade da AD a qual permite que sejam enfocados novos objetos de investigação, pois estuda as ações sociais, tais como o abuso do poder, o controle social, a dominação, as desigualdades raciais, a marginalização e a exclusão social. Rojo ressalta que os estudiosos da ACD consideram o discurso uma prática social, que se volta para despertar a consciência crítica dos locutores com relação ao uso linguístico e metodológico para enfrentar a produção e a interpretação dos discursos (ROJO, *in* IÑIGUEZ, 2004, p. 119)

Com relação aos elementos da ACD, Iñiguez (2004), classifica o discurso sob o ponto de vista tridimensional: o discurso enquanto texto, o discurso enquanto prática social e o discurso como prática discursiva.

Para a ACD, o discurso é sobretudo uma prática social, já que não é contemplado como uma ‘representação’, ou reflexo dos processos sociais; ao contrário, seu caráter constitutivo é que é ressaltado. De acordo com isso, a ACD é considerada uma “prática tridimensional” (Rojo & Whittaker, 1998), no sentido de que a prática analítica opera, simultaneamente, em três dimensões: a) (o discurso enquanto texto (o resultado oral ou escrito de uma produção discursiva; b) o discurso como prática discursiva engastada em uma situação social concreta; c) o discurso como um exemplo de prática social que não só expressa ou reflete identidades, práticas e relações, como também as constitui e configura. (IÑIGUEZ, 2004, p. 119).

Na perspectiva da ACD, Rojo (2004), dialogando com Foucault (2008), define como seu objetivo a exploração do poder do discurso que nos remete à reflexividade, particularmente, à reflexividade social. Para esta autora a ACD é uma das correntes que adota uma visão tridimensional associada do discurso, quer seja: como prática textual, que se preocupa com a organização das informações do texto, a coerência e a coesão, uma compreensão da produção do texto; prática discursiva, a qual explica a relação entre o texto e o contexto; e enquanto prática social, que aponta para a dialética entre as estruturas e as relações sociais.

Ademais, Rojo (2004) salienta que a maneira como falamos, aliada aos recursos discursivos de que dispomos refletirão a nossa interpretação dos fatos, e, em consequência, o nosso posicionamento social independentemente de nossos interesses, ideologias, valores, ou discursos hegemônicos. Segundo a autora há nestes um capital simbólico intrínseco, Bourdieu (2005), referente à ação que representa e a capacidade de gerar representações das práticas

sociais e da sociedade. Para a autora, as ações e os agentes projetam uma visão da sociedade polarizada e em permanente conflito, o “nós” e o “eles”.

Com efeito, as consequências do contraste das ações e de agentes que vimos, entre o “nós” e o “eles”, vão mais além da criação de imagens distintas. Elas projetam uma visão da sociedade polarizada e em permanente conflito, o que fomenta uma experiência negativa da diversidade e da convivência com pessoas procedentes de outros lugares. Esse contraste envolve, além disso, uma cadeia de simplificadores: *eles/as* aparecem frequentemente como um coletivo homogêneo (“todos são iguais”) associado à delinquência, violento, não racional e, que, em determinadas ocasiões, busca aproveitar-se do “nosso” bem-estar econômico (exigindo cuidados, alojamento, emprego, etc.) enquanto o “nós” é apresentado como não racista, democrático, solidário, civilizado e normal) (ROJO, 2004, in IÑIGUEZ, 2004, p. 250)

Esta característica da oposição entre “nós” e “eles” proposta por Rojo (2004), foi percebida e considerada nos recursos discursivos dos informantes, os quais permeiam nossa plasticidade social. O conflito apontado por Rojo (2004) encontra arrimo em Skliar (2003) quando aborda o “outro” a partir do ponto de vista da diversidade. Para Skliar, os opostos estarão sempre presentes: o dentro e o fora, a interioridade e a exterioridade, a inclusão e a exclusão. Assim sendo, todos desempenhamos o papel do outro, sob a perspectiva do olhar de fora, de outro tempo, de outro espaço. Portanto, é com e pela presença do outro que saímos de um vácuo, uma obscuridade, nos metamorfoseamos. Assim nossos discursos e a interpretação dos fatos perpassam uma profunda reflexão sobre a nossa relação com o mundo e com o outro, à medida que aquilo que já é dado e pensado como discurso politicamente correto, parece se tornar parte de cada um de nós.

Nesta senda, optei por uma coleta de dados exploratória, pois busquei maior apropriação do problema com a construção das hipóteses e a descoberta de intuições. O planejamento me permitiu maior flexibilidade, pois, conforme Gil (2002), esta modalidade pode conter um levantamento bibliográfico e entrevistas com pessoas que mantêm experiências com o objeto pesquisado, além de análise de exemplos que estimulem a compreensão.

Quanto às técnicas de coleta de dados, na primeira etapa, realizei uma pesquisa bibliográfica pertinente ao sistema de políticas públicas, traçando uma comparação com as primeiras sociedades a adotá-las, perpassando o seu surgimento no ordenamento social brasileiro. Pretende-se considerar os contextos históricos de sua trajetória, bem como a posição de grupos desfavorecidos da sociedade, como negros, diante das desigualdades



raciais, utilizando dados coletados por outros pesquisadores, decorrentes de investigações anteriores e devidamente registrados, Severino (2007).

Na segunda etapa foi utilizada a pesquisa documental, que diferentemente da bibliográfica, sua fonte de catalogação de dados está ligada a documentos e constituem-se de “fontes primárias”, as quais podem ser documentos oficiais, publicações parlamentares, documentos jurídicos e fontes estatísticas, Lakatos e Marconi (1991), acerca das políticas públicas de acesso de negros aos cargos públicos federais. Assim, utilizei projetos de leis, leis, decretos, orientações normativas, portarias e todos os documentos oficiais, que normatizam as políticas públicas focais com viés étnico-racial, bem como regulamentam a implementação e procedimento das comissões de verificação de veracidade dos candidatos que se autodeclaram negros, para concorrer às vagas reservadas nos concursos públicos.

Além dessas técnicas, os dados foram, ainda, coletados na imprensa em geral, em reportagens da mídia escrita, falada, blogs e outras fontes que se mostraram importantes para o desdobramento da temática.

Neste ponto, a escolha dos documentos pesquisados, não foi aleatória, pois como ressaltam Ludke e André (1986), “há geralmente alguns propósitos, ideias ou hipóteses, guiando a sua seleção” (p. 40).

Diante de todo o repertório bibliográfico e documental apurado, parti para outra etapa que foi a aplicação de entrevistas na modalidade de questionários pré-testes, na forma semiestruturada, que conjugam perguntas fechadas e abertas, com integrantes de comissões de verificação de veracidade das autodeclarações étnico-raciais. Estes pré-testes foram muito valiosos, pois serviram de base para a obtenção de alguns dados institucionais, bem como para formulação e aprimoramento dos questionamentos que seriam encaminhados posteriormente.

Com os questionários realizados, detectei a necessidade de incluir, dentre os informantes, gestores da área de recursos humanos das universidades entrevistadas, para averiguar se havia legitimação institucional sobre o papel das comissões de verificação de autodeclaração étnico-racial designadas, bem como se a reserva de vagas para negros tinha contribuído para modificar o acesso de negros aos cargos públicos das respectivas universidades. Ademais, no curso da produção da pesquisa, a Orientação Normativa 03/2016 foi revogada pela Portaria 04/2018, o que me fez reconstituir algumas perguntas, bem como acrescentar outras a meu instrumento de análise. Neste sentido, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com gestores das áreas de recursos humanos, onde são realizados os

concursos públicos, que também atuam nas comissões e integrantes das comissões de heteroidentificação, oriundos de três universidades públicas da região Sudeste, a UFRRJ, a UFOP e a UFES, as quais foram selecionadas pela investigadora, tendo em vista as três IFES serem integrantes do OPAAS e, desta forma, mantêm articulações acerca de políticas de ações afirmativas de natureza étnico-racial.

Vale ressaltar que, para realizar as entrevistas de fora do Rio de Janeiro, utilizei recursos tecnológicos, em tempo real, mediante aplicativo de internet, o qual possibilita que sejam realizadas conversas, reuniões ou mesmo bancas de avaliação, em forma de webconferência, como se estivesse ao vivo, e que também possibilita gravar, para utilização futura.

Ludke & André (1986) destacam que a entrevista tem um caráter de interação, sem que haja um papel hierárquico entre o pesquisador e o pesquisado. “O entrevistado discorre sobre o tema proposto com base nas informações que ele detém” (p. 33), o que permite captação imediata da informação. Para as autoras, a entrevista permite “correções, esclarecimentos e adaptações que a tornam sobremaneira eficazes na obtenção das informações desejadas” (p. 34). Diferentemente de outros instrumentos mais rígidos, “a entrevista ganha vida ao se iniciar o diálogo entre o entrevistador e o entrevistado” (p. 34). Quanto ao tipo de entrevista, as autoras salientam que a semiestruturada “se desenrola a partir de um esquema básico, porém não aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça as necessárias adaptações” (p. 34).

Na condução da entrevista, o discurso dos sujeitos é livre, com um diálogo descontraído, para que o entrevistado possa se expressar sem constrangimentos e o entrevistador procura registrar todas as informações, intervindo, apenas, discretamente se o entrevistado foge ao foco, Severino (2007).

Desejei investigar, também, como se apresenta a prática das autodeclarações e como as comissões de heteroidentificação legitimam seu papel, na dinâmica de “aprovar” ou “reprovar” candidatos à reserva de vagas nos concursos públicos. A utilização desta técnica de coleta de dados permite ao entrevistado discorrer sobre o tema sugerido mais livremente sem que o entrevistador fixe, *a priori*, determinadas respostas ou condições de respostas às questões levantadas. Triviños (1992) afirma que a entrevista semiestruturada parte de alguns questionamentos básicos, apoiados por teorias que interessam à pesquisa, e que, logo após, surgem outras interrogativas à medida que se recebem as respostas dos informantes.

## CAPÍTULO 5 – AS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO: PRESSÕES, DESLOCAMENTOS E IMPACTOS

*[...]tanto a autoidentificação, quanto a heteroidentificação, ou ambos os sistemas de seleção combinados, são compatíveis com a Constituição, desde que observem alguns critérios e jamais deixem de respeitar a dignidade dos candidatos.*  
(Ministro Luiz Roberto Barroso)<sup>97</sup>

### 5.1 O olhar dos sujeitos da pesquisa

Este capítulo é dedicado a responder à questão que suscitou esta pesquisa, que centrou-se em averiguar se as comissões de heteroidentificação étnico-raciais, definidas pela Portaria Normativa 04/2018, cumprem seu papel como mecanismo que possibilita o acesso de negros aos cargos públicos, em especial as universidades federais.

No momento em que iniciei esta pesquisa, a Lei 12.990/2014 era a única normativa pertinente à reserva de cotas étnico-raciais e o critério utilizado para a seleção dos cotistas era a autodeclaração. Portanto, em um primeiro momento, meu foco era a reserva de vagas para negros e a efetividade deste critério, como mecanismo de aumento ou não do acesso de negros aos cargos públicos. Assim, iniciei os levantamentos bibliográfico e documental, segundo Severino (2007) e Lakatos & Marconi (1991), referente às políticas de ação afirmativa, com viés étnico-racial no Brasil e em sociedades estrangeiras, as quais já mantinham experiências bem sucedidas, na implementação de medidas compensatórias, como os Estados Unidos e a Índia, Weisskopf (2004). O estudo conduzido sobre as políticas de igualdade de oportunidades nestes países contribuiu para trazer uma compreensão de que a inserção de grupos historicamente submetidos a desigualdades pode se realizar por meio da prática de discriminação positiva.

Paralelo a esta sondagem, continuei meu processo investigatório, agregando um estudo sobre o julgamento do Supremo Tribunal Federal acerca da legitimidade da política de cotas para negros no ingresso às universidades públicas. Em outras palavras, o julgamento da ADPF 186/DF, com relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski (2012), demonstrou que a adoção do sistema de reserva de vagas com base no critério étnico-racial não contraria o princípio da igualdade, previsto no caput do art. 5º da Constituição Federal. Vale registrar, ainda, que a ADPF 186, impetrada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), versava sobre o caso dos gêmeos que concorreram a vagas na UNB e foram

---

<sup>97</sup> (ADC 41/DF, Min. Luiz Roberto Barroso, julgamento em 20-4-2018, DJE de 07-05-2018)

submetidos a uma comissão de verificação, designada pela instituição de ensino, que considerou um deles pardo e o outro branco. O relatório do Ministro Ricardo Lewandowski, apontou que as universidades estavam utilizando “duas formas distintas de identificação, quais sejam: a autoidentificação e a heteroidentificação (identificação por terceiros)” (BRASIL, 2012, p. 83).

De forma convergente, veio a publicação da Orientação Normativa 03 em 1 de agosto de 2016, a qual previa a aferição da informação prestada pelos candidatos que se declaravam pretos ou pardos. Diante deste cenário, optei por concentrar o problema de pesquisa no papel das comissões de verificação da autodeclaração étnico-racial como mecanismo de acesso de negros aos cargos públicos nos concursos públicos das universidades federais.

Para averiguar a efetividade dos trabalhos das comissões de verificação da autodeclaração étnico-racial, em 2017, decidi realizar entrevistas pré-testes com integrantes de comissões de verificação étnico-racial, conforme descrito no capítulo 4. Assim, fiz contato por e-mail com dirigentes de instituições, os quais conhecia previamente, além de outras que mantinha contato por ser membro do Fórum de Gestão de Pessoas, das universidades públicas, conforme relatado na Introdução. Além disso, ao realizar contato com membros do FORGEPE, verifiquei que pouquíssimas instituições haviam passado pela experiência de realizar comissões de averiguação de declaração de viés étnico-racial, o que pode ser justificado pelo fato de que algumas universidades tinham concursos com validade iniciada anteriormente à edição da O.N. 03/2016. Naquele momento, verifiquei que nenhuma das IFES em que realizei entrevistas havia destinado reserva de vagas para negros antes da O. N. 03/2016.

Cumpram-se recordar que decidi por realizar as entrevistas com membros das comissões de verificação de três universidades federais do Sudeste, UFES, UFOP e UFRRJ, haja vista que estas três instituições pertencem ao OPAAS e seus membros mantêm estreita relação acadêmica, por meio de realizações de eventos, publicações de artigos, bem como participação conjunta em projetos de pesquisa.

Em 2017, foram conduzidas cinco entrevistas, das quais renunciei a uma delas, por motivos éticos, uma vez que um informante, devido a seu trabalho como pesquisador atuante da temática de relações étnico-raciais, tornou-se um dos componentes da Banca de Avaliação desta tese.

A experiência com as entrevistas pré-testes agregou muito à minha pesquisa, na medida em que detectei alguns aspectos que precisavam ser aperfeiçoados, como por

exemplo, algumas perguntas e o enfoque nas comissões. Entendo relevante este esclarecimento, pois, o primeiro modelo de instrumento de coleta de dados, continha questionamentos relativos à Orientação Normativa 03/2016, os quais suprimi do rol de perguntas realizadas com os sujeitos finais, haja vista a edição da Portaria Normativa 04/2018, que revogou a O.N. 03/2016. Neste sentido, realizei entrevistas semiestruturadas, na perspectiva de Ludke & André (1986), os quais consideram que este tipo permite que adaptações sejam realizadas, na medida em que se fizerem necessárias.

Assim, no final de 2018, atualizei as perguntas e realizei seis entrevistas com integrantes de comissões de verificação da autodeclaração étnico-racial, dos candidatos às reservas de vagas nos concursos, na UFES, UFOP e UFRRJ. De forma direcionada foram escolhidos três sujeitos que, além de membros das comissões eram gestores institucionais.

Merece evidenciar que os quatro primeiros informantes, solicitaram permanecer no anonimato, o que não se deu no segundo grupo de entrevistados. Diante disso, optei por nomear a todos como “Entrevistados” e, para definição de seus perfis e respostas, mescliei as entrevistas e numerei os depoentes de 1 a 10. Diante disso, busquei compreender o porquê da preferência por se preservarem ocultos e faço uma conexão com Bourdieu (2005), que conceitua o capital social, como a vinculação de um grupo, com crenças e valores comuns, que podem ser percebidos por encadeamentos permanentes e convenientes aos interesses que unem os sujeitos. Para Bourdieu (2005), o capital social está associado a determinado grupo ou “a um conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis” (p. 67).

Analiso, também, essa opção dos Entrevistados pelo anonimato, levando em conta que quando foram realizadas aquelas entrevistas, vigorava a O.N. 03/2016 que regulamentou os mecanismos de confirmação da veracidade das autodeclarações prestadas por candidatos às vagas reservadas aos negros, com análise do fenótipo como condicional ao direito. Entretanto, sua edição foi seguida de reações antagônicas vultosas de alguns grupos da sociedade, que se manifestaram por veículos midiáticos e acadêmicos. Ademais, a O.N. 03/2016, carecia de aprofundamento nas regras de atuação das comissões de aferição, o que tornava as decisões subjetivas e, portanto, passíveis de fragilidade e alvo de judicializações.

Mais uma vez recorro a Bourdieu (1998) quando afirma que o poder simbólico se revela por meio de sistemas simbólicos que legitimam uma espécie de dominação, de um grupo social sobre outro, exercendo uma violência simbólica. Para Bourdieu (2005), as táticas

de dominação se ratificam pela ação das forças sociais e pela estrutura das normas internas do campo do mundo social em que os indivíduos se inserem. Essas relações de dominação se conciliam com Weber (1999) e sua teoria da dominação racional legal, que é definida por normas juridicamente estabelecidas, que a todos vincula, pois “é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada pela dominação legítima” (WEBER, 1999p. 525)

Logo de início o questionário procurou saber como os Entrevistados se autodeclararam sob o ponto de vista étnico-racial, ao que obtive três brancos, dois pardos e cinco pretos. Dentre os Entrevistados, tinham cinco mulheres e cinco homens, o que também indica que foram atendidos dois principais requisitos legais, que se refere à pluralidade de olhares, o que, de certa forma, seguiu a lógica embutida na legislação, muito embora não estivesse constituindo uma comissão.

O § 2º, do artigo 2º da O.N. 03/2016, continha:

§ 2º A comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração deverá ter seus membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

O mandamento acima foi repetido no § 4º, do artigo 6º, da P.N. 04/2018, in verbis:

§ 4º A composição da comissão de heteroidentificação deverá atender ao critério da diversidade, garantindo que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

Em minha análise, os critérios de diversidade contidos na O.N. 03/2016 e mantidos na P.N. 04/2018, tiveram o escopo de evitar que se formassem comissões homogêneas demais e levassem a um pré-julgamento dos candidatos, fosse para deferir ou indeferir as autodeclarações dos candidatos à reserva de vagas para negros. Desta forma, uma comissão composta por múltiplas representatividades étnico-raciais, garante a heterogeneidade de uma sociedade com alto grau de miscigenação.

Entretanto, vale sublinhar que, em que pese os cuidados com a hibridez das comissões, ainda encontramos discursos contrários, como matéria de autoria de Yvonne Maggie (2016)<sup>98</sup>, publicada em site de mídia, em que compara a atuação dos comitês com um Tribunal Racial, repetindo a expressão utilizada em 2009 pelo DEM, ao ajuizar sua peça preambular, na ADPF 186/DF, para se referir às análises da comissão de verificação da autodeclaração racial, outrora realizada na UNB, mencionada no capítulo 3. Com relação à mídia, propriamente dita, que apresenta várias posições contrárias à política de cotas étnico-raciais, Martins (2018)

<sup>98</sup> MAGGIE, Y. *O debate continua não existindo: as regras que determinam a aferição da autoclassificação racial em concursos públicos*. Disponível em: <http://g1.globo.com/pop-arte/blog/yvonne-maggie/assunto/cotas-raciais/> Acesso em 12 dez 2018.

considera que a narrativa midiática, a grosso modo, classifica a população negra enquanto classe social o que causa polêmica diante das opiniões adversas.

Releva ponderar que a autodeclaração dos Entrevistados, guarda em si uma subjetividade identitária que estabelece um sentimento de pertença a determinados grupos raciais, conforme Weber (1982) e Siss (2003).

Minha avaliação fenotípica dos Entrevistados 4 e 8, os quais se declararam pardos, é de que o olhar social sobre eles, de acordo com o constructo da maior parte da sociedade brasileira, os rotularia de branco. Este sentimento de pertença étnica demonstrado pelos informantes remete a Anderson (2008), o qual concebe a formação de comunidades imaginadas, que podem ser originadas do vínculo emocional das pessoas e suas representações coletivas, ou seja, uma cristalização do sentimento de pertencimento, que podem ser explicadas, por exemplo, por meio de “laços naturais” que unem as pessoas, como a cor da pele, o sexo, o parentesco e a época do nascimento.

Percebo na autoclassificação desses Entrevistados uma influência de Sansone (2004) que considera que a identidade étnica se manifesta na forma como o indivíduo se insere em determinado grupo social diverso, por meio de um imaginário comum. Ademais, identifico uma relação com a ideologia da negritude, na medida em que, ao se reconhecerem como pardos resgatam os valores e símbolos culturais negros, segundo Domingues (2009), como um esforço para restaurar a humanidade, o respeito próprio e o orgulho de ser negro, Sansone (2004). Por derradeiro, a branquitude crítica, também se faz presente, na medida em que esses Entrevistados demonstram, mediante seus discursos, que desaprovam o racismo, de acordo com Cardoso (2010).

Reconhecer-se numa identidade supõe, portanto, responder afirmativamente a uma interpelação e estabelecer um sentido de pertencimento a um grupo social de referência. Nesse processo, nada é simples ou estável, pois essas múltiplas identidades podem cobrar, ao mesmo tempo, lealdades distintas, divergentes ou, até, contraditórias.(...) Construir uma identidade negra positiva em uma sociedade que, historicamente, ensina aos negros, desde muito cedo, que para ser aceito é preciso negar-se a si mesmo é um desafio enfrentado pelos negros e pelas negras brasileiros(as) (GOMES, N. 2005, p. 43).

Ao analisar com profundidade a O.N. 03/2016, percebi uma controvérsia entre dois comandos, os quais transcrevo a seguir:

Art. 2º - Nos editais de concurso público 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 deverão ser abordados os seguintes aspectos:

I ...

II - **prever e detalhar os métodos de verificação da veracidade da autodeclaração**, com a indicação de comissão designada para tal fim, com competência deliberativa;

III - .....

IV - .....

§ 1º - **As formas e critérios de verificação da veracidade da autodeclaração deverão considerar, tão somente, os aspectos fenotípicos do candidato**, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato. (grifos meus)

Conforme se pode verificar o inciso II, estabeleceu que os editais dos concursos públicos para os órgãos federais deveriam prever e detalhar os métodos de verificação, enquanto o § 1º do inciso IV, determinava que a verificação deveria considerar apenas os aspectos fenotípicos. Estes dois itens contêm uma controvérsia, visto que o primeiro depreende que a instituição poderá pressupor outros métodos de verificação e o segundo estabelece que o critério seja fenotípico. Este conflito de normas, denominado antinomia, fragilizou a política de ação afirmativa, uma vez que os parâmetros de composição dos membros da comissão, bem como suas análises ficaram suscetíveis à indeterminação e, conseqüentemente à suspeição.

A esse respeito, julgo importante destacar a vulnerabilidade a que fica sujeito o ordenamento jurídico, diante de normas contraditórias. Para que determinado postulado produza efeitos determinantes e confiáveis, a segurança jurídica deve estar preservada, por meio da estabilidade e unicidade da legislação, para que se mantenha a devida aplicação do direito. Segundo a professora Maria Helena Diniz (2001) a antinomia é um fenômeno o qual “a ciência do direito deve procurar purgar o sistema de qualquer contradição, indicando os critérios para solução dos conflitos normativos e tentando harmonizar os textos legais” (p. 15).

Esta antinomia apontada foi corrigida, com a publicação da P.N. 04/2018, cujo artigo 4º deu outra redação à norma que deverá estar contida nos editais:

Art. 4º Os editais de abertura de concursos públicos para provimento de cargos públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional explicitarão as providências a serem adotadas no procedimento de heteroidentificação, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, bem como o local provável de sua realização.



Nesta esteira, primeiramente, indaguei aos Entrevistados sobre a sua ligação/relação com a área de relações étnico-raciais. Esta pergunta teve o escopo de verificar quantos tinham alguma relação com a temática, antes de suas participações nas comissões. Abaixo transcrevo as falas de todos os informantes, no intuito de apresentar o pertencimento de cada um à temática.

Nunca tive uma ligação direta com esta área. Sempre fui um defensor e um apoiador das cotas raciais. Atualmente estou na área de orientação estudantil da Pró-Reitoria e estamos desenvolvendo um trabalho de Editais para fomentar a discussão no campo das ações afirmativas (Entrevistado 1).

Pelo fato de ser negro, de família, predominantemente, negra, meus bisavós eram filhos de escravos, minha ligação é direta. Mas no campo da pesquisa, de estudar e conhecer mais esse campo, até por uma deficiência em discutir isso nas escolas, quando entrei para a graduação, estava iniciando no Rio a implantação da Lei de Cotas na UERJ. No mestrado eu fui trabalhar a questão étnico-racial, daí me aproximei da parte teórica dessa questão (Entrevistado 2).

Acompanho os trabalhos do NEABI – Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas, porque atuo na defesa dos Direitos Humanos (Entrevistada 3).

Eu trabalhava na área de provimento e movimentação, onde as pessoas fazem a organização dos processos seletivos, seja pra Professor Substituto, pra Técnico Administrativo ou Professor Efetivo. Eles acabam tendo contato com minha área. Aí primeiro convidaram minha chefe porque ela tinha ligação direta com o serviço e depois ela indicou meu nome pra participar, porque eu estava envolvido no meio também, é de seleção de pessoas. Dessa forma que ocorreu, depois virou um gosto mesmo. Decidi continuar (Entrevistado 4)

Foi através da lei de cotas no concurso que trouxe esse tema pra mim, pra minha vivência profissional e eu fui sentindo essa necessidade de me qualificar mais, me capacitar mais, pra lidar com o tema que é tão delicado, tão importante. Eu acho que a gente não sai preparado do ensino médio, nem da graduação pra lidar com essa questão. Então quando esse desafio chega pra mim lá no setor dos concursos, com as cotas, é que eu começo a trabalhar com isso e me capacitar pra trabalhar com isso, até essa temática se desenvolver de outra forma minha vida (Entrevistada 5).

Sou pesquisadora da área de relações étnico-raciais e atuo junto à Coordenação do NEABI (Entrevistada 6).

Até recentemente estava coordenando o laboratório de estudos afro-brasileiros, indígenas e da mulher afro. Ao mesmo tempo, eu coordeno um grupo de pesquisa que trabalha a cultura afro-brasileira e tenho trabalhado muito nos últimos anos com a questão das ações afirmativas. Mas confesso que eu só fui me engajar nessa discussão enquanto estudioso a partir do momento que eu entrei na universidade. Antes da academia eu fui de organizações, de movimento negro e aí do positivista na militância ao engajamento político. A gente está envolvido com essa discussão desde a década de 80 e na década de 90 eu fiz parte de vários encontros em nível

nacional e em nível estadual e local, pautando a questão das políticas públicas na área (Entrevistado 7).

Faço parte da comissão de verificação das autodeclarações étnicas e de pessoas com deficiência que concorrem na condição de cotistas. Minha área de formação nas Ciências Sociais e estudos sobre Movimentos Sociais me habilitaram para esta Comissão (Entrevistada 8).

Eu sou professora e pesquisadora há muito tempo, desde 2003, 2004 eu acho. Depois pesquisadora com o mestrado e o doutorado nessa área, além de cursos. Atualmente eu estou coordenando um grupo de estudantes brasileiros e levando essa bandeira na discussão muito solitária, mas tô conseguindo levar (Entrevistada 9).

Sou pesquisador deste campo e ministro disciplina na área da educação das relações étnico-raciais. (Entrevistado 10)

No que concerne à ligação com a temática das relações étnico-raciais, anteriormente às suas participações nas comissões de verificação de autodeclaração, dentre os dez participantes, somente cinco tinham relação com a área. Alguns depoimentos me chamam a atenção para determinados aspectos, por exemplo, o Entrevistado 1 demonstrou ser um simpatizante e apoiador das cotas, enquanto as Entrevistadas 3 e 8 tinham ligação relativa, pois militavam em área correlata.

Pode-se verificar um dado importante contido no depoimento do Entrevistado 1, quando o mesmo afirma que à época, a instituição estava desenvolvendo editais para fomentar a discussão no campo das ações afirmativas. Interpreto a fala deste informante recorrendo aos elementos de análise de discurso, considerando que os indivíduos são sujeitos sócio-históricos e como membros de uma determinada sociedade e produzem os sentidos, que exteriorizam por meio da linguagem, Orlandi (2008).

Diante do contexto desta comunicação do Entrevistado 1, a partir de sua experiência pessoal, incorporada à história social, deduzo que o debate relativo às ações afirmativas não se encontrava consolidado na instituição, muito embora já estivessem em pleno vigor, a Lei 12.711/2012, que trata das cotas étnico-raciais no ingresso aos cursos de graduação das universidades públicas, assim como a Lei 12.990/2014, que criou a reserva de vagas para negros nos concursos públicos federais e, ainda, a O.N. 03/2016, que deliberou sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para concorrer à reserva de vagas raciais.

Percebe-se, na contemporaneidade, que nas instituições, as relações ainda se dão dentro de uma arena de poder em que ocorre a negociação entre os atores, levando em conta uma espécie de jogo de interesses, no qual importa a quem determinada política ou

ação é direcionada e que diferença fará para os envolvidos, conforme Souza (2006). A este propósito faço uma equivalência à reprodução em Bourdieu (1992), que se manifesta pelo discurso de dominação, em acordo com Weber (2009), por meio do qual determinados sujeitos, pertencentes a um grupo supostamente superior, decidirão se adotarão ou não a política pública em questão.

Neste viés, friso detalhe que detectei na fala do Entrevistado 2, quando o mesmo observou: “[...]até por uma deficiência em discutir isso nas escolas”, que encontra eco no exposto pela Entrevistada 5 “[...]Eu acho que a gente não sai preparado do ensino médio, nem da graduação pra lidar com essa questão”. Conforme as réplicas destes Entrevistados, verifiquei uma lacuna no campo da educação, no que se refere à abordagem do racismo, do preconceito racial e das desigualdades raciais e a realização de debates nas escolas.

Como exposto, no capítulo 4, a formatação do paradigma educacional brasileiro alicerçou-se na hierarquização entre negros e brancos que remonta à colonização e o modelo jesuítico adotado, o qual era adaptado e conivente com o sistema escravocrata, que foi praticado primeiro com os indígenas e, posteriormente, com os negros africanos traficados.

Com ambos os grupos raciais, tanto indígenas quanto negros, estabeleceu-se uma relação de dominação, diante da tipologia proposta por Weber (1982) (2008), que a estratifica em “dominação tradicional”, “dominação carismática” e “dominação racional legal”. Naquele decurso histórico, quer seja o período colonial, identifiquei a ocorrência simultânea das três matrizes de dominações, com os atores definidos e legitimados. A dominação tradicional se justifica, na medida em que o patriarcado pressupunha a existência de um “senhor” e seus “súditos”. Concernente à dominação carismática, os representantes religiosos exerciam um poder sobre seus subordinados, o que os tornava superiores aos olhos destes, que não se opunham aos opressores, pois não se percebiam como vítima desse processo, o qual corresponde a uma violência simbólica, Bourdieu (2007), expressada por uma imposição dissimulada. A manifestação da dominação racional legal, também pode ser reconhecida, dado que ela se estabelece mediante normas, juridicamente estabelecidas, e o sistema escravocrata era legal. Portanto, a interiorização da cultura dominante, reproduziu-se nas relações sociais com os negros aliados do sistema educacional.

Na contemporaneidade, por mais que se tenham conquistado direitos e com todas as lutas dos Movimentos Sociais Negros, ainda se percebem obstáculos à absorção das culturas negra e indígena, como formadoras efetivas do povo brasileiro. Apesar de terem sido criadas legislações específicas, como as Leis 10.639/2003 e 11.645/2008, com a inclusão no currículo

oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade das temáticas da "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena" elas permanecem pouco disseminadas e praticadas, pela maioria das escolas, uma vez que a educação continua centrada em um saber branco, conforme nos salienta Cavalleiro:

Ao reproduzir e disseminar ideologias e conceitos que desvalorizam o grupo negro, o sistema educacional garante às crianças e adolescentes negros um tipo de tratamento que dificulta e até mesmo chega a impedir a sua permanência na escola e/ou o seu sucesso escolar (2005, p. 68)

Neste diapasão questionei aos Entrevistados se suas instituições reservavam vagas para negros anteriormente à Lei 12.990/2014, ao que os informantes 6 e 8 disseram que não sabiam informar.

Ao me concentrar, nas respostas referentes ao não conhecimento sobre o assunto, relatado pelos Entrevistadas 6 e 8, identifico um distanciamento da temática, conquanto estes informantes tenham se autodeclarado como preto e pardo, e tenham, também, afirmado que trabalhavam na instituição há 5 e 4 anos, respectivamente. Pode-se inferir que estes informantes estabeleceram uma relação involuntária de assimilação ao sistema hegemônico, um *melting-pot*, em que o capital cultural, no estado incorporado, provoca “enraizamento”, incorporação e que demandam tempo e somente podem ocorrer de forma pessoal, não podendo ser “externado”, pois perderia a característica própria de capital cultural da instituição, Bourdieu (2005). Em outras palavras, esse distanciamento poderia ser interpretado como se a pouca representação de negros nos cargos das universidades públicas, antes da Lei 12.990/2014, fosse uma abstração, tendo em vista que estava tão incorporado na instituição, que essas Entrevistadas, ainda que se considerem pertencentes ao grupo racial negro, assimilaram e legitimaram esta invisibilidade sob a influência da ideologia dominante, Weber (1999).

Retomando meu olhar para demais informantes, os quais responderam que suas instituições não destinavam vagas para negros até a Lei 12.990/2014, percebo o racismo institucional atuando na ratificação das práticas e omissões do Estado, conforme Silvério (2005), uma vez que as universidades públicas são entes federativos, com natureza jurídica definida como autarquia<sup>99</sup>, o que justifica a presença estatal.

---

<sup>99</sup> O termo autarquia significa autogoverno ou governo próprio, mas no direito positivo perdeu essa noção semântica para ter o sentido de **pessoa jurídica administrativa com relativa capacidade de gestão dos interesses a seu cargo**, embora sob controle do Estado, de onde se originou (CARVALHO, 2009, p. 444, grifos no original).

Desta forma, estamos diante da dinâmica do racismo institucional embutido nas relações étnicas da sociedade, que ainda obstaculiza o exercício pleno da cidadania para os negros na contemporaneidade.

É toda forma de ocorrência que coloca em uma situação de desigualdade um coletivo, neste caso, um coletivo étnico. Ele não difere dos outros tipos de racismo, mas ele acontece através das instituições, coisa que não estamos acostumados a perceber. Então o processo de desenvolvimento institucional privilegia determinado tipo de grupo étnico em detrimento de outros. O racismo institucional pode ser encontrado, por exemplo, na hora das contratações no mercado de trabalho ou quando o Estado deixa de eletrificar determinada comunidade rural, ribeirinha, e desenvolve a mesma eletrificação em uma outra comunidade étnica. (CRISÓSTOMO. 2010, p.1)<sup>100</sup>

A citação acima guarda sintonia com Silvério (2003) que destaca Carmichel e Hamilton os quais, ao publicarem a obra *Black Power*, definiram racismo institucional como “a predicação de decisões e políticas sobre considerações de raça para o propósito de subordinar um grupo racial, mantendo o controle sobre ele” (CARMICHEL & HAMILTON, 1968, *apud* SILVÉRIO, 2003, p. 62). Ademais, Silvério (2003) assevera que Carmichel e Hamilton balizaram o racismo encoberto e institucional, como aquele relacionado a práticas, ações ou ausência dessas que relega os negros a uma situação de desvantagem e que ocasiona uma subalternização em relação aos brancos.

Baseando-se nos estudos de Carmichel & Hamilton, Silvério (2003), sustenta que, na sociedade brasileira, o racismo institucional foi fomentado veladamente pelo Estado e que as instituições, tanto públicas como privadas, “tendem a reproduzir, modificando e atualizando, os mecanismos discriminatórios inscritos nas práticas e relações sociais” (SILVÉRIO, 2003, p. 63).

Em prosseguimento questioneei aos Entrevistados se julgavam a Lei 12.990/2014 justa e necessária. As respostas afirmativas foram unânimes, o que demonstra uma sintonia entre os membros das comissões. Trago algumas transcrições que contêm elementos interessantes para a análise, pois há uma contextualização de seus discursos que podem ser utilizadas para analisar os processos sociais, em conformidade com Iñiguez (2004).

---

<sup>100</sup> Mário César Crisóstomo – Advogado, filósofo, cientista social, especialista em direitos humanos e constitucionais em entrevista ao *ibahia.com*, em 20.10.2010

Nesse momento ela é justíssima. As cotas vêm para reconhecer tudo aquilo que a população negra viveu e vive nesse país. Se a gente olhar com um olhar mais focado, a situação do negro na sociedade, você pega os cargos públicos mais elevados na sociedade e vê que é raro os negros ocuparem esses cargos, nos três poderes, tanto no executivo, quanto no legislativo e no judiciário. A lei de cotas vem para todos os cargos, inclusive em todos os escalões do governo e permite que o negro tenha acesso a posições sociais e provoca uma justiça social. Nossa sociedade é plural, etnicamente falando, mas se nós considerarmos a quantidade de pretos e pardos, ainda se vê uma disparidade muito grande entre negros e brancos, inclusive nos cargos comissionados e nas posições de comando. (Entrevistado 2)

Eu acredito que sim, quando eu observo os dados do IPEA, do IBGE sobre a desigualdade social e econômica do Brasil, quando eu olho a própria proporção de servidores, tanto no serviço público federal de uma forma geral quanto na universidade, a gente observa que essa proporção da população nacional não está representada nesses segmentos, nesses lugares que concentram mais poder e prestígio. Então eu acredito muito nas medidas de ação afirmativa (Entrevistado 5).

Sim, com certeza. Para que a gente comece o processo de equalização social é fundamental que se tenha uma lei que garanta o serviço público o que não garante institucionalmente que essas pessoas do serviço público assumam postos de chefia e de gerenciamento (Entrevistada 9).

Verifico um diálogo entre os posicionamentos dos Entrevistados 2, 5 e 9, na medida em que direcionam suas falas para as baixas representatividades de negros em cargos públicos e de gerenciamento, para as quais trago os dados abaixo, que confirmam seus pontos de vista.

#### **Quadro 11 - Distribuição de Servidores do Poder Executivo Federal segundo a Raça/Cor - 2014**

Cor/Raça	Percentual
Branca	51,7%
Parda	22,4%
Negra	4,0%
Amarela	3,4%
Indígena	0,3%
Não informada	18,2%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Relatório Estudos ENAP – Servidores Públicos Federais Raça/Cor - 2014

**Quadro 12 - Distribuição de Servidores das Autarquias do Poder Executivo Federal segundo a Raça/Cor – 2014**

Cor/Raça	Percentual
Branca	55,5%
Parda	20,4%
Negra	4,1%
Amarela	3,1%
Indígena	0,2%
Não informada	16,7%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Relatório Estudos ENAP – Servidores Públicos Federais Raça/Cor - 2014

Quanto à presença de negros em postos de gerenciamento, chamo a atenção para pesquisa realizada em 2016, pelo Instituto Ethos, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), acerca da representatividade de negros nas 500 maiores empresas do Brasil. Muito embora nosso foco esteja voltado para o serviço público federal, em especial, as universidades, esses dados ilustram como se encontra a distribuição por raça, dentre os postos de trabalho mais altos das empresas privadas.

**Quadro 13 – Distribuição do Pessoal por Cor ou Raça por postos de trabalho nas empresas privadas**

Posição na empresa	Branco	Pretos	Pardos
Conselho de Administração	95,1%	0,0%	4,9%
Quadro Executivo	94,2%	0,5%	4,2%
Gerência	90,1%	0,6%	5,7%
Supervisão	72,2%	3,6%	22,3%
Quadro Funcional	62,8%	7,0%	28,7%
Trainees	41,3%	2,5%	55,7%
Estagiários	69,0%	4,4%	24,4%
Aprendizes	41,6%	12,2%	45,3%

Fonte: Ethos/BID - Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas

Os dados constantes do quadro 13 nos mostram que a representatividade de pretos no alto escalão das empresas privadas é zero. Ademais, se considerarmos que, em 2014, o

quantitativo de negros da população brasileira, contabilizou 53,6%, PNAD-C, a presença deste grupo racial, nos postos mais altos da escala de empregos é insignificante. Perante este resultado, diagnostico o racismo institucional, operando nas estruturas de poder, Silvério (2002).

No que se refere à presença de negros nos cargos de direção e assessoramento no serviço público federal, a partir da fala da Entrevistada 9, depreende-se que ainda existe uma resistência à indicação de pessoas pretas e pardas para ocupar posições de destaque e de prestígio na administração pública, o que se confirma pela sub-representatividade de negros, se comparado ao percentual de ocupantes brancos, conforme quadro 14.

**Quadro 14 - Distribuição de Servidores Ocupantes de DAS do Poder Executivo Federal segundo a Raça/Cor - 2014**

Cor/Raça	Percentual
Branca	60,6%
Parda	21,2%
Negra	3,5%
Amarela	3,1%
Indígena	0,6%
Não informada	11,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Relatório Estudos ENAP – Servidores Públicos Federais Raça/Cor – 2014

Pelo fio do exposto, identifico os sentidos dos discursos dos Entrevistados 2, 5 e 9, na perspectiva de Pêcheux (2006), por meio da conexão dialógica entre os informantes. Ademais, os três sujeitos são pertencentes a grupos diversos, que detêm tanto capital social quanto cultural, específicos. Entretanto, ao manifestarem suas opiniões acerca da presença pouco significativa de negros em posições proeminentes na administração pública federal, estabelecem entre si uma interação do *ethos*, por meio de valores incorporados com o campo social. Os sujeitos constituem, então, o seu *habitus* comum, por suas percepções que encerram julgamentos que podem ser políticos, morais, culturais e sociais, segundo Bourdieu (2005).

Ainda relativo à mesma pergunta, se julgavam a Lei 12.990/2014 justa e necessária, concedo destaque à resposta do Entrevistado 4, a qual se manifestou:

Sim, com certeza, e vale afirmar que já fui contra as cotas, por ignorância de não enxergar o objetivo final delas. Mas hoje, por entender, sou radicalmente a favor e defensor (Entrevistado 4).



A opinião deste Entrevistado guarda sintonia com sua resposta quando questionado sobre a sua ligação com a área de relações étnico-raciais, tendo em vista que o mesmo afirmou que não tinha ligação anterior, mas sim havia sido indicado por sua chefe para integrar a comissão de verificação da autodeclaração étnico-racial, dos concursos de sua universidade, por trabalhar na área de provimento.

Sob o ângulo do Entrevistado 4 ter sido contra as cotas étnico-raciais, outrora, identifiquei a presença do racismo institucional que se atualiza por meio de uma dinâmica que naturaliza a estratificação social entre grupos raciais, Weber (1982) e legitima a superioridade racial, Silvério (2002). Por outro lado, também se verifica a influência do discurso de acadêmicos como Maggie e Fry (2004), que exercem predomínio sobre a sociedade quando apresentam seus argumentos contrários à implementações de cotas étnico-raciais.

Portanto, depreendo que, na medida em que o Entrevistado 4 passou a integrar as comissões de verificação, seu olhar se deparou com a realidade das desigualdades entre negros e brancos e a necessidade de se promover a igualdade material, para reduzir a discriminação racial no Brasil, tanto na educação superior quanto no acesso aos cargos público. Segundo Barroso (2018), a reserva de vagas de viés étnico-racial “busca proporcionar uma maior representatividade aos negros e pardos no serviço público federal, garantindo que os quadros do Poder Executivo reflitam a realidade da população brasileira” (pp. 8-9).

Nessa mesma esteira questioneei aos entrevistados se eles consideravam o trabalho de verificação de veracidade da autoclassificação étnico-racial, realizado pelas comissões de heteroidentificação, justo e necessário. A seguir, passo a analisar algumas falas que destaquei, pois trazem olhares intrínsecos que agregam à discussão.

Os Entrevistados 1 e 8 responderam negativamente.

Não. Para mim, basta a autodeclaração. (Entrevistado 1)

Não. Acho que as comissões de verificação não são o resultado de um diálogo e tão pouco de uma decisão acerca do que deve ser considerado para efeito de inclusão por meio de cotas raciais, deixando a critério dos seus membros a definição da forma como deve ser realizado esse processo de verificação, tornando o resultado insatisfatório (Entrevistada 8).

Por outro lado, os demais responderam afirmativamente, ao que trago o discorrido pelos Entrevistados 3, 6 e 10.

Sim. Tenho dúvidas quanto aos critérios adotados pelas comissões e acredito que os grupos e movimentos negros devessem auxiliar melhor este debate.

No entanto, e esta é uma constatação dos movimentos negros e daqueles que participam de comissões de concurso, é crescente o número de fraudes nos certames, exigindo que a administração pública fiscalize de alguma maneira este ingresso, garantindo que a vaga seja ocupada por quem possui o direito de sua ocupação (Entrevistada 3).

Sim, pelo grande número de fraudes que ocorreram nas autodeclarações (Entrevistada 6).

Sim. Eu considero necessário e fundamental e que todas as políticas públicas, em especial as públicas de área social, que visam minimizar as desigualdades dos grupos sociais do Brasil, que elas sejam acompanhadas por algum tipo de controle. Algum instrumento que possa acompanhar, que possa aperfeiçoar e, sobretudo, garantir que as políticas sejam alcançadas. Portanto eu considero que a heteroidentificação é uma ação necessária à autodeclaração (Entrevistado 10).

De acordo com as respostas dos Entrevistados 1 e 8, que não consideram a heteroidentificação justa e necessária, bem como o Entrevistado 10 que pensa o contrário, busco o contexto sócio-histórico-ideológico do qual emergem os discursos, conforme Orlandi (2009), para ponderar sobre ambos os contextos. Portanto, para analisar os diferentes pontos de vista, trago as palavras do Desembargador Roger Raupp Rios, proferidas no *I Seminário Nacional de Políticas de Ações Afirmativas nas Universidades Brasileiras e a Atuação das Bancas Verificadoras da Autodeclaração na Graduação*, realizado de 29/08/2018 a 31/08/2018 na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), em que participei.

Vale ressaltar que, muito embora o evento tenha contido em seu título a graduação, todo o primeiro dia foi dedicado à atuação das comissões de heteroidentificação, no âmbito dos concursos públicos, com oficinas, palestras e debate sobre a prática. Ademais, a temática também permeou os dois dias seguintes, até porque, a Portaria Normativa que regula os procedimentos das comissões de verificação é relativa à Lei 12.990/2014, mas é também utilizada nos casos de aferição de negros para o acesso ao ensino superior, enquanto se aguarda a edição de normativa para a Lei 12.711/2012.

Segundo Raupp Rios (2018) a atuação das comissões é alvo daqueles que são contrários às cotas, uma vez que tentam deslegitimar o processo, por isso é necessário todo um esforço de consolidação da harmonia entre a autodeclaração e a heteroidentificação, o que vem ao encontro da resposta concedida pela Entrevistada 8. Dentre as vozes avessas às cotas, por exemplo, destaco Kamel (2006) que se apoia em Sowel (2016) para afirmar que uma vez implantadas as ações afirmativas com recorte racial, na modalidade de cotas, seria difícil ou impossível manter sua característica de temporariedade. Este discurso é complementado pelas posições anticotas de intelectuais como Maggie e Fry (2004), Santos e Maio (2005), Durham

(2003) e Schwarcz (2005), que se opõem à política de reserva de vagas para negros, sob a alegação de que fomenta a divisão entre grupos raciais diversos.

Raupp Rios destacou que os destinatários das ações afirmativas devem estar bem definidos, como sendo negros, abrangendo pretos e pardos a esta categoria, de acordo com o IBGE e o Estatuto da Igualdade Racial, para que a política não perca o foco, o objetivo e a efetividade.

Para o desembargador, a autodeclaração e a heteroidentificação coexistem e uma não contradiz a outra, pois constituem dois caminhos para se realizar a identificação étnico-racial. Entretanto, não basta o indivíduo declarar que se sente negro, o que constitui um posicionamento subjetivo. Faz-se necessário que um grupo, no caso a comissão de heteroidentificação, vele pela higidez da política pública étnico-racial, legitimando seu objetivo de inclusão daqueles historicamente excluídos. A respeito desta exclusão, Hasenbalg (1979) nos esclarece que o mito da “democracia racial” brasileira opera como um instrumento que mantém os negros à constante marginalização social, mediante práticas racistas e discriminatórias que são resultado direto das desigualdades entre brancos e negros em diferentes esferas – educação, economia, e acesso ao trabalho.

Sob o ponto de vista da justiça, para Raupp Rios (2018), o Estado moderno brasileiro é racializado. Desta forma, o desembargador identifica que, muitas vezes falta aos operadores do direito falta formação para compreender a alteridade, além de estarem inseridos na cultura da branquitude, a qual analiso sob a perspectiva de Bento (2014) que a reputa considerando as ideias de branqueamento. Hasenbalg (1979), Andrews (1998), Silvério (2002) e Siss (2003), postulam que o ideal de branqueamento estabelecido na sociedade brasileira, remonta a uma política pós-abolicionista, que permanece até a contemporaneidade, a partir de um conceito simbólico estereotipado de supremacia branca, que estigmatiza o grupo negro.

Raupp Rios (2018) apontou que participa da Comissão Nacional de Formação de Magistrados, onde foram incluídos temas como questões étnico-raciais, abrindo espaço para discussão e interlocução com os novos juízes, o que tem contribuído para o amadurecimento dos julgamentos de mérito, baseados no critério do fenótipo, previsto na Portaria 04/2018, utilizado pelas comissões de verificação.

Raupp Rios, ainda em sua fala no Seminário da UFMS, apresentou dados de um levantamento realizado entre os cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs), acerca de processos que discutem as decisões das comissões de verificação, diante dos quais confeccionei o quadro abaixo.

### Quadro 15 – Quantitativo de ações que discutem a heteroidentificação nos TRFs

Tribunal	Estados/regiões	Nº de ações
TRF 1	Brasília, Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins	26
TRF 2	Rio de Janeiro e Espírito Santo	34
TRF 3	São Paulo e Mato Grosso do Sul	10
TRF 4	Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul	160
TRF 5	Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe	43

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo Desembargador Roger Raupp, em palestra proferida em evento na UFMS, em 30/08/2018.

Segundo Raupp Rios, dos cento e sessenta casos do TRF 4, 90% dos julgamentos dos juízes, referendam as decisões das comissões de verificação, haja vista elas se apresentarem muito fundamentadas.

Ao buscar averiguar a resposta do Entrevistado 1, o qual defende somente o uso da autodeclaração, entendo que, de fato, até 2016, somente a autodeclaração vigorava como critério para se candidatar à reserva de vagas para negros. A autodeclaração étnico-racial era presumidamente verdadeira e não havia qualquer avaliação prévia dos candidatos autoclassificados como pretos ou pardos, o que só acontecia mediante denúncia. Entretanto, o Professor Dr. Reinaldo dos Santos da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), no mesmo evento, sediado na UFMS, alega que quando era aplicada somente a autodeclaração, os casos de denúncia praticamente não aconteciam porque as pessoas se tornavam colegas de trabalho, o que dificultava que fosse praticada a denúncia e apurada a fraude. Neste ponto, pondero que, ainda que a fraude na autodeclaração étnico-racial acontecesse, uma vez que o “fraudador” era absorvido à instituição, ocorria uma assimilação do *ethos*, Bourdieu (2005) que orienta os sujeitos a aderirem valores e princípios do grupo social, de forma inconsciente, por meio das relações de integração encontradas em Barth (2000), pois “a identificação de uma outra pessoa como membro de um mesmo grupo étnico implica um compartilhamento de critérios de avaliação e de julgamento” ( p. 34).

Ainda de acordo com a opinião do Entrevistado 1, qualquer pessoa que se autodeclare preto ou pardo, fará jus ao benefício das cotas, o que, certamente, levará ao exposto pelas Entrevistadas 3 e 6, quer seja, um grande número de fraudes na autodeclaração, o que, em

minha visão, poderia levar ao afastamento do critério do fenótipo e aplicar o genótipo. Neste sentido, trago o ensinamento de Osório, que considera que “o preconceito se intensifica na razão direta dessa escala de cor e do porte de outras marcas (cabelo, nariz, boca): quanto mais negra é uma pessoa, maior é a probabilidade de ser vítima do preconceito” (OSÓRIO, 2003, p. 22). Ademais, Nogueira (2007) considera que o preconceito racial no Brasil é de marca, pois baseia-se na quantidade de melanina da pele, nos traços fisionômicos, como cabelos, nariz, e olhos, isto é, na aparência. Segundo Nogueira esta caracterização morfológica, aliada a traços culturais e sociais, passaram a exercer influências psicológicas, morais, e intelectuais, das quais decorreram a composição do “tipo ideal”, Weber (2001), ou seja os indivíduos da raça “branca”, colocados em patamar superior às raças “negra” e “amarela”. Essas características físicas relativas ao grupo racial branco, impressas como “tipo ideal”, contribuem para o estereótipo de subalternização entre representantes do grupo negro ao grupo branco, como um constructo social de dominação, conforme Munanga (2003), em diálogo com Bourdieu (2003) e Weber (2009). Neste sentido, destaco as palavras do então Ministro do STF, Cezar Peluso, durante o julgamento da ADPF 186/DF, o qual sinalizou que, no Brasil, não são as características genotípicas que constituem elementos ao preconceito e à discriminação racial, mas sim as fenotípicas, como marcas do indivíduo.

[...] Ninguém discrimina alguém porque terá recorrido a exame genético e aí descoberto que a pessoa tenha gota de sangue negro. Isso não faz sentido. O candidato que sempre se apresentou na sociedade, por suas características externas, como não pertencente, do ponto de vista fenotípico, à etnia negra, mas que genotipicamente a ela pertença, a mim me parece que não deva nem possa ser escolhido e incluído na cota, pois nunca foi, na verdade, discriminado (ADPF 186, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 26-4-2012, *DJE* de 20-10-2014, p.167).

No que concerne à resposta da Entrevistada 3, em que a mesma alega “ter dúvidas quanto aos critérios adotados pelas comissões”, estabeleço um diálogo com a fala de Reinaldo dos Santos, (2018) em que o professor/pesquisador afirma que boa parte dos integrantes das comissões, sejam professores, técnicos ou militantes do Movimento Negro, na maioria das vezes, consomem muito tempo nas avaliações propriamente ditas, e vêm se dedicando pouco à ampliação dos debates sobre critérios e procedimentos adotados pelas comissões de verificação nas instituições. Segundo Santos, “as cotas não são eternas”, portanto o debate é necessário para que a política seja constantemente avaliada, para que se discuta politicamente a necessidade de modificar critérios ou não, prorrogar ou não as cotas raciais, bem como se o percentual atende à demanda.

Quanto ao controle e a fiscalização das comissões de verificação, mencionados pelos Entrevistados 3 e 8, o professor Reinaldo dos Santos acrescenta que, em muitas universidades, as comissões são consideradas “coisa de preto” e o “problema” é encaminhado para os NEABIs resolverem e tomarem a frente. Embora o NEABI colabore e participe, a responsabilidade sobre a designação dos membros, sua capacitação, os procedimentos de execução dos trabalhos, dentre outros aspectos, devem ser institucionais.

Segundo Nunes (2018) a gestão pública ocupa o lugar de responsável pela ocupação das vagas reservadas a negros, o que implica na institucionalização das políticas de ação afirmativa, na medida em que a administração deve controlar todas as etapas que envolvem a execução do processo. Em outras palavras, todo o procedimento, desde a elaboração dos editais, a composição e os trabalhos das comissões de heteroidentificação, até a entrada dos sujeitos de direito, devem ser objetos de acompanhamento, controle e fiscalização pela gestão máxima do órgão que está realizando a seleção, com o foco no aperfeiçoamento das atividades.

Com relação às instituições de ensino superior, ainda conforme Nunes (2018) “a responsabilidade procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas não é dissociada da responsabilidade social universitária” (p. 11).

Vaz (2018) salienta que as autodeclarações raciais são dotadas de presunção relativa de veracidade e que cabe à Administração Pública sancionar, por ato administrativo, as informações fornecidas, o que se dá por meio da comissão de verificação de veracidade. Ademais, a autora destaca que, em virtude de o legislador ter previsto sanções e penalidades àqueles que, falsamente, se autodeclararem negros, intrinsecamente indica que o exercício da fiscalização e do controle devem ser exercidos.

Para Vaz (2018), o órgão público que promoveu o concurso detém os dados e elementos necessários para realizar a fiscalização e, portanto, deverá verificar se as características físicas correspondem ao fenótipo declarado. A promotora aponta, ainda, que a Administração Pública “tem o poder/dever de fiscalização do sistema de cotas nos seus concursos públicos e seleções (inclusive vestibulares), não lhe sendo facultado transferir essa obrigação ao cidadão” (p. 48).

Outra análise, que contribui para minha explanação se encontra nas palavras da Entrevistada 9, em sua resposta à mesma questão, ou seja, se a heteroidentificação é justa e necessária.

Sim, é fundamental num país como o nosso, onde as pessoas não se reconhecem. É necessário que as pessoas precisem ainda afirmar quem é

preto nesse país. Então meu olhar é que a heteroidentificação é uma forma que ela aconteça (Entrevistada 9).

Quando a Entrevistada 9 afirma que “num país como o nosso, onde as pessoas não se reconhecem...quem é preto nesse país”, remeto a Andrews (1998) o qual menciona que o período da escravidão exerceu um “caráter hipnótico” sobre os negros, que produziu uma cegueira em torno da dinâmica das relações raciais brasileiras. Encontro diálogo com Hasenbalg (1979), o qual assevera que o passado escravocrata e o período posterior à abolição, motivaram um comportamento heterônomo, que originou uma relação de subordinação com o grupo branco, que pode justificar a mínima mobilidade de status social positiva para os negros. Os autores destacam o fomento à imigração europeia, asseverando que foram dadas oportunidades aos imigrantes que resultaram em seu desenvolvimento econômico e social, ao passo que os negros recém-libertos não receberam nenhuma qualificação para se enquadrar no mercado de trabalho. Este cenário confirma a verdadeira intenção do Estado brasileiro, que era promover o processo de branqueamento da população, que contribuiu para rotular os negros como um grupo de referência negativa. Como consequência, promoveu-se um sentimento de que para adquirir status social, os negros deveriam efetivamente se aproximar dos brancos, por meio do processo do branqueamento.

Assim, um negro no Brasil pode esperar que seus filhos sejam capazes de romper as barreiras que o mantiveram numa situação inferior se puderem casar com alguém mais claro do que ele. Seus filhos, em suma, podem avançar social e ocupacionalmente, muito embora ele não tenha podido. Uma tal realidade atua como válvula de segurança para o descontentamento e frustração entre negros e mulatos (DEGLER, 1971, *apud* HASENBALG, 1979, p. 240).

Esse processo de branqueamento da população brasileira, aliado ao racismo institucional, ambos fomentados e legitimados pelo Estado, Silvério (2003), produziram sentimentos de rejeição à negritude, que seria o aceitar-se negro e orgulhar-se de sua condição racial, sua história e sua cultura.

Portanto, ser negro no Brasil, segundo Munanga (2009), se pauta na construção da identidade negra, perante a aceitação das diferenças entre os grupos étnicos negros e brancos além de reconhecer-se como membro de um grupo negro, diante das diversas dinâmicas político-ideológico, que se respaldam em características físicas, como cabelos, olhos e nariz, além de elementos culturais, como a música, religião de matriz africana ou a culinária.

Como pesquisadora participante, me sinto implicada tanto com o objeto de pesquisa, quanto com os Entrevistados, Barbier (2002), portanto, entendo que a composição das

comissões de heteroidentificação é um aspecto de suma importância, visto que as decisões emanadas dos grupos necessitam estar seguras e fundamentadas, para garantir que façam jus ao benefício os reais sujeitos de direito.

Observo que existe prisma polêmico, contido no art. 7º, §§ 1º e 2º, da Portaria 04/2018, que se relaciona ao sigilo dos nomes, pois, ao mesmo tempo, prevê a divulgação dos currículos dos membros.

§ 1º - Serão resguardos o sigilo dos nomes dos membros da comissão de heteroidentificação, podendo ser disponibilizados aos órgãos de controle interno e externo, se requeridos.

§ 2º - Os currículos dos membros da comissão de heteroidentificação deverão ser publicados em sítio eletrônico da entidade responsável pela realização do certame.

Segundo Santos R. (2018), a *mens legis* desses dois parágrafos é que se tenha um banco de nomes, disponíveis para participação nas comissões de verificação, que atendam aos requisitos da Portaria 04/2018, dentre eles, que tenham participado de oficina de capacitação, a reputação ilibada e, quando for necessário, seja formado o grupo de verificação de determinado certame, para que se evitem perseguições. Vale ressaltar que, caso seja necessário, esses nomes, bem como os documentos produzidos pelas comissões, serão divulgados para os órgãos de controle ou para o judiciário.

Em seguida, questioneei aos Entrevistados como são escolhidos os membros das comissões em suas instituições. Sobre este ponto, três Entrevistados fizeram relato de seus pontos de vista. Os demais ou não responderam ou relataram que suas instituições seguem o que manda a Lei 12.990/2014 e a Portaria Normativa 04/2018, sem acrescentar maiores detalhes.

Os membros das comissões foram escolhidos entre professores, pesquisadores e técnicos que têm afinidades com essa temática e, infelizmente, ainda não se tem uma escolha que garanta em que esses profissionais tenham formação para isso. Eles têm contato com os profissionais que estão, por exemplo, no Neabi e a gente entrou pra colaborar. Agora o corpo técnico também tem muita subjetividade com relação a isso, porque o corpo técnico participa, mas não tem formação específica. Nesse caso a instituição ainda peca em sentido de que a comissão de heteroidentificação precisa aprofundar-se e fazer crítica interna nessa condição. Por outro lado é necessário que a própria comissão entenda sua necessidade e a comunidade também entenda que, mesmo criticando internamente as condições e formas de escolha, é fundamental que ela exista (Entrevistada 9).



De acordo com o disposto no relato da Entrevistada 9, não se verifica um atendimento à Portaria 04/2018, quanto aos requisitos contidos no art. 6º, § 1º, incisos III e I, da Portaria 04/2018, para ser integrante das comissões de verificação, conforme abaixo:

Art. 6º - O procedimento de heteroidentificação será realizado por comissão criada especificamente para este fim.

§ 1º - A comissão de heteroidentificação será constituída por cidadãos:

I - .....

II - .....

III - que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo com base em conteúdo disponibilizado pelo órgão responsável pela promoção da igualdade étnica previsto no § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010; e

IV - preferencialmente experientes na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.

Conforme as palavras da Entrevistada 9, “ainda não se tem uma escolha que garanta em que esses profissionais tenham formação para isso”, percebe-se que os integrantes da comissão de verificação de sua instituição não participaram de oficina temática. Ademais, ao que parece, as pessoas também não são, preferencialmente, experientes na temática referente à promoção da igualdade racial. Esta constatação, sob a perspectiva de Foucault (2008) que estabelece correlação entre os discursos dos sujeitos, dialoga com o exposto anteriormente pelo Entrevistado 4, quando questionado como se deu sua ligação com a área de relações étnico-raciais, e o mesmo afirmou que trabalhava na área de provimento que realizava os concursos, e foi indicado a participar das comissões de verificação. Pelo relato de ambos esses Entrevistados pode-se perceber um indício de que vários órgãos se limitam a cumprir o que a lei estabelece, sem assumir a política de ação afirmativa de viés étnico-racial, como uma questão institucional.

O relato da Entrevistada 3, também merece uma análise de seus sentidos, dado que sua prática discursiva demonstra a dimensão dialógica entre as estruturas e as relações sociais, Rojo (2004).

A comissão foi composta por pessoas do Centro de Direitos Humanos, dois servidores negros com militância no movimento negro, uma servidora da Colômbia com pertencimento indígena e uma servidora com doutorado em movimentos sociais. Não houve dificuldade na composição da comissão, mas alguns membros não desejam participar das próximas, porque não desejam enfrentar questões judiciais, visto que os critérios de aparência, não foram uniformizados pelas instituições, permitindo decisões judiciais de toda natureza (Entrevistada 3).

Conforme se pode verificar, há um temor entre os participantes das comissões de verificação de enfrentarem ações judiciais, originadas de candidatos que tenham sido recusados na análise da autodeclaração. Esse relato da Entrevistada 3 espelha o apontado por Santos R. (2018) que avalia o trabalho das comissões sob diferentes perspectivas, as quais contribuem para a valorização da atividade. Os membros das comissões têm sido alvos de ações judiciais, como polo passivo, ainda que tenham agido dentro dos procedimentos técnicos, em uma tentativa de intimidar a execução dos trabalhos dessa natureza. Nesse sentido o pesquisador recomenda que as instituições preparem seus membros de comissão de verificação de autodeclaração étnico-racial com oficinas, debates e discussão.

Ademais, Santos R. (2018) indica que as instituições devem proporcionar amparo psicológico para os integrantes das comissões, na medida em que, por vezes, são avaliados dezenas de candidatos por dia, o que desgasta os avaliadores, pois têm a consciência que lidam com a expectativa de vida dos avaliados. Igualmente, outra recomendação importante para as instituições é de que, após discussão institucional, se possível manter um diálogo com representantes do Ministério Público, para dar suporte e orientação jurídica e, a partir disso, emitir deliberações internas relativas à matéria.

Além disso, adverte o pesquisador que os membros de comissão se distanciem do uso de redes sociais para manifestação sobre a temática, no intuito de evitar perseguições pessoais ou, até mesmo, comprometer o trabalho realizado. Por último, porém não menos importante, o trabalho da comissão de verificação, embora seja voluntário, na medida em que seus membros não sofrem coerção para participar, não é remunerado, na maioria esmagadora das universidades.

Como ilustração a estas judicializações, apontadas pela Entrevistada 3 e confirmadas por Santos R. (2018), trago algumas recomendações do Ministério Público e julgados que extraí dos sítios dos tribunais e demonstram que, de fato, as decisões das comissões de heteroidentificação têm sido alvos de irresignações.

Primeiramente apresento instrutiva manifestação do Ministério Público em sede de Mandado de Segurança, contida no processo nº 1001818-48.2018.4.01.3500<sup>101</sup>, mediante o qual a candidata alega em sua peça inaugural:

---

<sup>101</sup> Ministério Público Federal, Procuradoria da República em Goiás – 1º Ofício. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/docs/not2229\\_Msnifestacao%20Cota%20Racial.pdf](http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/docs/not2229_Msnifestacao%20Cota%20Racial.pdf). Acesso em 28 jan 2019.

A rejeição ocorreu após ser avaliada, em 5 minutos, por uma comissão composta integralmente por pessoas, que apenas questionaram se ‘a candidata, alguma vez, já se sentiu discriminada em razão de sua cor’, sem analisar os documentos e fotografias de sua família, os quais comprovam sua ascendência negra; [...] (6) foi submetida à entrevista pela Comissão de Verificação e avaliada somente por meio de exame visual, sujeito ao subjetivismo do avaliador (7) a justificativa apresentada pela referida Comissão para sua exclusão das vagas por cotas é insuficiente, visto que considerou apenas sua aparência.

Em sua resposta o MP alegou que para concorrer à reserva de vagas para negros, não basta a autodeclaração, é necessário que o candidato seja identificado como sujeito do direito, mediante a aferição visual. Nas palavras da procuradora da ação, Dr<sup>a</sup> Mariane Guimarães de Mello Oliveira,

considerar como parda toda a população brasileira que não seja evidentemente branca significa boicotar o espírito da lei, que é proteger indivíduos com fenótipos realmente vítimas de discriminação, ou seja, pretos e mulatos. A discriminação é social, se a pessoa não é reconhecida como negra ou mulata pela sociedade não tem direito à cota. O candidato que não possui tais características fenotípicas não pode beneficiar-se da política afirmativa de cotas.

Nessa linha, conclui-se que deve prevalecer a conclusão exarada pela comissão de verificação, sob pena de prestigiar-se o subjetivismo nas autodeclarações dos candidatos e favorecer a prática de possíveis fraudes.

Quanto às decisões dos tribunais superiores, exponho os julgados abaixo, os quais servem para exemplificar como a justiça tem avaliado o trabalho das comissões de verificação:

ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. COTAS RACIAIS. CRITÉRIO DE AUTODECLARAÇÃO. PRESUNÇÃO RELATIVA. COMISSÃO DE VERIFICAÇÃO. CRITÉRIO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO BASEADO NO FENÓTIPO. LEGALIDADE.

1. A autodeclaração não constitui presunção absoluta de afrodescendência, evitando, assim, que se transforme em instrumento de fraude à lei, em prejuízo justamente do segmento social que o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010) visa a proteger.

2. A autodeclaração pode ser avaliada por comissão designada pelo Poder Público para tal fim. Neste desiderato, devem ser considerados os aspectos fenotípicos do candidato, pois, se o sistema de cotas raciais visa a preparar e compensar a discriminação social, real ou hipotética, sofrida pelo afrodescendente, para que dele se valha o candidato, **faz-se imperioso que ostente o fenótipo negro ou pardo. Se não o possui, não é discriminado e, conseqüentemente, não faz jus ao privilégio concorrencial.**

3. **Tendo a Comissão Avaliadora, no exercício de sua legítima função regimental, afastado o conteúdo da autodeclaração, o acolhimento da pretensão da parte autora, requer a superação da presunção de legitimidade desse ato administrativo, que somente pode ser elidida mediante prova em contrário.** (Acórdão do TRF4 na Apelação Cível

5004760-40.2015.4.04.7110, Quarta Turma, Relator Desembargador Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, julgado em 05/04/2017) (grifos meus)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. SISTEMA DE COTAS RACIAIS. CRITÉRIOS DE AUTODECLARAÇÃO. CRITÉRIO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO BASEADO NO FENÓTIPO. NEGATIVA. EDITAL. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. SISTEMA MISTO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO.

**1. Sendo inequívoca a legitimidade do sistema misto de identificação (autodeclaração e avaliação pela comissão/heteroidentificação) já reconhecida pelo STF na ADPF 186/DF, há que ser prestigiada a conclusão da Comissão de Verificação.**

2. A Comissão de Verificação, após a realização da referida entrevista, ao concluir pela exclusão da candidata, fundamentou: (...) realizou a análise de traços fenotípicos(...) por meio de entrevista e observação presencial, concluindo que a candidata não se enquadra nas condições de pessoas preta ou parda, nos termos da Lei 12.990/2014, por não apresentar fenótipos característicos, tais como: tom de pele, cabelos, traços faciais.

3. Os atos administrativos contam com presunção de legitimidade, que somente podem ser afastados com produção de prova em contrário. Em linha com o referido em sentença, inexistindo prova pré-constituída do direito líquido e certo a afastar o ato impugnado e considerando ser inadmissível a dilação probatória no rito especial do mandado de segurança, mostra-se inadequada a via. (grifos meus) (Acórdão do TRF4 na Apelação Cível nº 5026434-61.2016.4.04.7200, Terceira Turma, Relator Desembargador Federal Rogério Favreto, julgado em 17/10/2017) (grifos meus)

Ao continuar minha análise, trago a resposta do Entrevistado 10, acerca da formação das comissões de verificação de autodeclaração em sua instituição, a qual traz um dado relevante, concernente ao critério da regionalidade, previsto na Portaria Normativa 04/2018.

Usamos uma representatividade, composta por homens e mulheres e também possuímos uma representatividade que eu vou chamar de representatividade regional, membros de várias naturalidades. Não é uma comissão formada exclusivamente por pretos né (sic) e nós temos também pessoas com o fenótipo digamos mais claro né (sic). Eu acho que esse conjunto é importante no sentido de que possibilita multi diferenciais e múltiplos olhares em torno dessa classificação cor/raça e é operada vez ou outra de formas distintas em regiões distintas do nosso país. Essa regionalidade longe de qualquer perspectiva de essência negra, mas de alguma maneira o ser negro no Brasil possui um núcleo comum que é trazido por esses sinais típicos que nós já conversamos. Então esses sinais diacríticos cabelo, cor de pele, traços de lábios e nariz que em todas as regiões brasileiras, de alguma maneira, eles dizem como é essa definição do negro (Entrevistado 10).

O pertencimento de membros das comissões a diferentes regionalidades está previsto no § 4º do artigo 6º da Portaria Normativa 04/2018:

§ 4º A composição da comissão de heteroidentificação deverá atender ao critério da diversidade, garantindo que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor e, **preferencialmente, naturalidade**. (grifo meu)

Releva ponderar que a diversidade da naturalidade dos integrantes da comissão de verificação não é impositiva. Por outro lado, diante de todo um processo inerente a cada região, que inclui colonização e composição racial da população local, de fato, podem haver diferenças nas relações sociorraciais e, no sentimento de identificação étnico-racial dos habitantes daquela região.

A esse respeito, Livia Vaz (2018) salienta que “uma coisa é ser negro na Bahia, outra, é ser negro no Rio Grande do Sul. Daí a relevância da naturalidade – noção que, no entanto, não deve ser compreendida em termos absolutos” (p.p. 54-55). Segundo a autora, o que a *mens legis* busca, na verdade, não é o local de nascimento do integrante da comissão, propriamente dito, mas sim sua relação com aquela sociedade, seu *ethos* e seu *habitus*, Bourdieu (2005). Assim, podem haver situações em que o indivíduo nasceu em determinada região e, em seguida, deslocou-se para outra, sem que tenha tido qualquer vivência com a localidade de nascimento. Neste ponto, Vaz (2018) argumenta que procura-se evitar que sejam formadas comissões de verificação, em que os participantes não tenham aderência ao contexto social local. Prossegue Vaz, asseverando que essa previsão de naturalidades diversas, “tem sido constatada, principalmente nos certames em que são contratadas empresas especializadas na organização e realização de concursos públicos” (VAZ, 2018, p. 55).

Em continuidade, questionei aos Entrevistados se suas instituições realizavam capacitação para os membros das comissões de verificação, ao que obtive os relatos abaixo.

Então a gente pediu suporte pro NEABI principalmente na parte de conteúdo para fazer a contextualização sobre a temática, sobre raça, sobre preconceito. Eu também faço parte do NEABI hoje, mas fui indicada pela PROAD pra passar a forma, a questão de procedimento, como seria a comissão, quantos componentes, os quesitos. Foi um curso de 8 horas, em 2 manhãs e foi muito bem avaliado pela comunidade universitária, a gente ficou muito satisfeito (Entrevistada 5).

Deveria, mas acaba que fica por conta do NEABI (Entrevistada 9).

Pelo depoimento da Entrevistada 5, a instituição realiza uma capacitação mista em que integrantes do NEABI e da administração superior se reuniram e proporcionaram uma capacitação para os membros da comissão. Em contrapartida, a Entrevistada 9 dá a entender que a universidade não cumpre a responsabilidade administrativa que lhe cabe em participar

de todo esse processo de forma ativa, diante dos trabalhos realizados pelas comissões de verificação.

Segundo Paulo Roberto Faber Tavares Junior (2018), a instituição deve manter um grupo de trabalho com participantes que possuam experiência na temática das relações étnico-raciais, além de conhecimento sobre a legislação pertinente, para que possam coordenar medidas e políticas institucionais para organização do procedimento da heteroidentificação.

Tavares Junior aconselha que este grupo preste consultoria em todas as etapas do concurso, desde a capacitação dos membros da comissão, à elaboração do edital, dirimindo todos os pontos que, porventura, possam estar controvertidos, acerca do procedimento da comissão de heteroidentificação, até a prática da avaliação da autodeclaração étnico-racial, propriamente dita.

O exposto por Tavares Junior (2018) guarda semelhança com o relato do Entrevistado 10, o qual afirma que em sua instituição, os integrantes da comissão de verificação da autoclassificação são especialistas na área das relações étnico-raciais.

Essa comissão na sua composição, desde o início quando ainda havia apenas a orientação normativa tem especialistas e pesquisadores do campo da educação das relações étnico-raciais. Não há dúvida de que essas pessoas são qualificadas para poder exercer essa atividade. (Entrevistado 10)

Na posição de pesquisadora participante, sob a perspectiva de Ludke & André (1986), Thiollent (2009) e Barbier (2002), como integrante das comissões de verificação da autodeclaração étnico-racial, tanto para o acesso como discente, como o ingresso aos cargos da UFRRJ, participei de uma capacitação no âmbito da instituição, realizada pela SEPIR. Durante os três dias da capacitação, realizada em dezembro de 2017, os “candidatos” a membros das comissões imergiram na temática que envolve as relações étnico-raciais. A capacitação englobou em sua discussão, assuntos e conceitos que fazem parte dos aportes teóricos desenvolvidos por meio de algumas categorias enfocadas nesta pesquisa, tais como a raça como constructo social, o que associa a Munanga (2003), Siss (2003), Gomes N. (2010) e Guimarães (2011); a branquitude, a qual concedo destaque a Bento (2014), Piza (2002), (2005) e Cardoso (2002); a negritude, em acordo com Munanga (2009), Domingues (2009) e Sansone (2004); o racismo institucional, na abordagem de Siss (2003), Silvério (2002) e (2005) e Carmichael & Hamilton (1967), além de políticas de ação afirmativa, com o sentido conferido por Gomes J (2001), Maciel (2009) e Souza (2006).

Na sequência, perguntei aos Entrevistados sobre o conjunto de características que as comissões de verificação étnico-racial utilizavam. Por unanimidade, as respostas dos

informantes destacaram que trabalhavam com o fenótipo, para analisar os candidatos que se autodeclaravam como pretos e pardos. Esta pergunta teve o propósito de averiguar se as comissões analisavam os candidatos sob a perspectiva do preconceito de marca ou de origem, Nogueira (1985) e (2007). A resposta concedida pela Entrevistada 5, reproduz o posicionamento dos demais.

Nós temos procurado respeitar bastante a Portaria que está vigorando e sermos muito cuidadosos pra fundamentar na questão do fenótipo. (Entrevistada 5)

Neste contexto, novamente como pesquisadora participante, posso testemunhar que um grande número de pessoas, que se candidatam à reserva de vagas para negros, se autodeclararam pardas, em sua maioria, partindo do pressuposto que o histórico familiar, motivará a sua pertença étnica, muito embora não tenham características físicas determinantes. A esse respeito, o artigo intitulado *Tirando a vovó e o vovô do armário*, de autoria da pesquisadora Maria Conceição Lopes Fontoura (2018), discorre como as autodeclarações com referência aos antepassados, alegando que eram escravos, pretos, pardos, indígenas, muitas vezes portando fotos antigas, podem significar, segundo Fontoura (2018), “o comprometimento do sonho e de oportunidades de quem é reconhecidamente pessoa legítima, herdeira da luta pelo ingresso de gente preta, parda” (p. 136).

Outra forma de discurso recorrente desses candidatos que se autodeclararam pardos, sem que tenham aparência ou traços negroides, fundamenta-se no princípio de que a sociedade brasileira é historicamente miscigenada. Segundo Livia Vaz (2018), candidatos com características caucasoides, diante da oportunidade de usufruir do benefício gerado pela reserva de vagas para negros, se autodeclararam negros, ou, mais especificamente, pardos, com o intuito de conquistar as vagas, que por direito “pertencem ao grupo vulnerabilizado a que se destinam as medidas” (VAZ, 2018, p. 35).

Ademais continuei a entrevista perguntando aos Entrevistados quanto aos seus olhares sobre a perspectiva étnica dos candidatos que se autodeclararam como negros, ao que obtive respostas que relatam pontos de vista relevantes para a análise.

Eu acho que a maior parte né (sic) vem com o discurso já formado e, pelo que eu percebi, a maioria que se apresenta se identifica e realmente são negras. Eles têm um histórico e te apresentam o histórico familiar, alguns até fazem questão de dizer como foi o início, a questão de genealogia da família, dos avós né, (sic) enfim... e outros vêm com aquele discurso de defesa da questão das relações étnicas raciais, de direito, mas que não têm tanta identificação com a causa. É uma questão mesmo de falar da sociedade, mas

não tem uma identificação, o eu sou negro, a minha família é negra, eu sofro discriminação, é um discurso mais teórico (Entrevistado 2).

Neste viés, percebo dois aspectos importantes no depoimento do Entrevistado 2, os quais merecem exame. Quando o Entrevistado relata que os candidatos se referem à genealogia familiar para definir sua pertença étnico-racial negra, traço um diálogo com a concepção de Oracy Nogueira, (2007), o qual distingue a atuação do racismo entre o de marca e o de origem. Davis (2001) aponta que nos Estados Unidos, por exemplo, vige a “regra de uma gota” para definir um indivíduo como negro, ou seja, basta uma gota de sangue, determinada pela linhagem familiar, para definir quem é negro. Portanto, a prática discriminatória racial nos Estados Unidos se dá pela origem racial, segundo Nogueira (2007), independente de qualquer fator positivo que a pessoa detenha, como elevado grau de instrução ou posição social destacada na sociedade americana.

Por outro lado, no Brasil, pela própria ação do processo de branqueamento na sociedade, desde o período pós-abolição, que persiste no imaginário social até a contemporaneidade, para Hasenbalg (1979) e Andrews (1998), o racismo se dá pela aparência, pela cor, pelo fenótipo, em convergência com Ikawa (2008), Guimarães (2011) e Nogueira (1985) e (2007), que avaliam que o racismo no Brasil é praticado pela cor e não pela ascendência.

Quanto ao mencionado pelo Entrevistado 2, sobre o discurso dos candidatos relacionado à defesa da questão das relações étnicos raciais, de direito, mas que não têm tanta identificação com a causa, traço, mais uma vez, uma relação com o disposto por Vaz (2018) que alerta para os casos de fraudes nas autodeclarações raciais, o que ocasiona um desvio de finalidade do sistema de cotas, o qual se propõe a oportunizar o acesso às vagas para os verdadeiros sujeitos do direito a esta ação afirmativa. A promotora adverte para “a proliferação do fenômeno que se convencionou denominar de *afro-conveniência ou afro-oportunismo*” (VAZ, 2018, p. 36). (grifos no original)

O que eu percebi é que há uma conscientização maior de algumas pessoas ao assumir que é negro, que é preto. Acho que isso empoderou mais tipo assim: eu estou concorrendo porque sou negro. Acho que é um processo de conscientização identitária maior em relação a essa pessoa. Seria legal o estudo tentar pegar isso como essa coisa do pertencimento. Isso tem a ver com o trabalho de toda sociedade e do movimento negro, de 80 para cá e, principalmente a partir do ano 2000, que é quando a política de ações afirmativas começou a ganhar maior discussão. Eu acho que já há um efeito positivo em relação a essa tomada de consciência identitária para quem vai tentar o serviço público (Entrevistado 7).



A fala do Entrevistado 7 guarda uma relação entre o empoderamento dos negros, que passaram a ter maior conscientização identitária diante das lutas da sociedade brasileira, em especial dos Movimentos Sociais Negros. Segundo Nascimento (1982), as políticas valorizativas, em prol da igualdade racial, a partir do final século XX, são decorrentes, em alta conta, ao fortalecimento da consciência negra, o que é resultado das lutas dos Movimentos Sociais Negros.

(...) desde após a abolição da escravidão os afro-brasileiros têm se organizado politicamente, por meio dos Movimentos Sociais Negros, visando a participar ativa e autonomamente da sociedade brasileira, lutando incansavelmente contra o racismo e as suas conseqüências virulentas, bem como apresentando reivindicações e propostas para a igualdade racial, especialmente na área de educação. (SANTOS S, 2007, p. 94)

Essas lutas dos Movimentos Sociais Negros sempre focaram no combate ao racismo em todas as esferas sociais, visando desconstruir a imagem do negro estigmatizado em uma sociedade estruturada no eurocentrismo, cujos ideais raciais foram erguidos pela representação de humanidade na qual ser branco é o “normal” e o que não se enquadra a este paradigma é exótico, em conformidade com Ana Célia da Silva (2005). Ainda como disserta a autora, esse indivíduo estereotipado, desenvolve uma autorrejeição e baixa autoestima, que o conduz a buscar “os valores representados como universais, na ilusão de tornar-se aquele outro e de libertar-se da dominação e inferiorização” (SILVA, 2005, p. 30).

A esse respeito, Nascimento (1968), informa que os Movimentos Sociais Negros empenharam-se fortemente para conscientizar os negros de sua negritude e seu protagonismo histórico-social e da importância de seus valores culturais. A partir da década de 1970 esse processo de conscientização racial dos negros brasileiros foi solidificado e, na contemporaneidade, atua por meio da música, da dança, da literatura, bem como na esfera econômica, pelos produtos de consumo dirigidos para o segmento negro e, principalmente, socialmente.

Fruto das lutas dos Movimentos Sociais Negros, onde teve sua origem, além de outras representações sociais, o Estatuto da Igualdade Racial foi aprovado em 2010, por meio da Lei 12.288. O estatuto tornou-se um dispositivo legal de luta pela aquisição de mais igualdade de oportunidades e salvaguarda de direitos da população negra, orientando a criação de políticas de combate ao racismo e discriminação.

Nesta senda, a Entrevistada 9 se manifesta acerca da perspectiva étnica dos candidatos que se autodeclararam como negros, argumentando que o indivíduo pode entender que fenotipicamente é preto, mas, por outro lado não se vê como negro.

A questão de assumir identidade é algo assim subjetivo. **A pessoa pode entender que é preto por fenótipo, mas ela não se vê dessa forma.** Então a questão da identidade já é algo que necessita de ir mais profundo. A gente tá falando ainda de como essas pessoas se apresentam, de como ela é vista, de como ela é reconhecida fenotipicamente. **Identidade é um processo de autoconhecimento de conjunto social.** A política de identidade tem outros indícios, além de uma heteroidentificação (Entrevistada 9). (grifos meus)

Este relato da Entrevistada 9, subentende que o sujeito, a despeito de reconhecer que fenotipicamente pertence ao grupo racial negro, está assimilado ao grupo dominante, no caso, o branco. Esse comportamento é esclarecido por Fredrik Barth (2000) o qual entende que a assimilação a uma identidade étnica, se dá perante as fronteiras étnicas (*ethnic boundary*), que se manifesta por meio de um sentimento de pertença a determinado grupo.

Essa atração do sujeito por outro grupo, que extrapola as suas fronteiras étnicas, pode ser explicada por W. E. B. Du Bois (1961), que destacou dualidade dos negros, ao se dividirem entre a peculiaridade racial e a sedução dos universais modernos que transcendem a raça e ocasionam uma redefinição do sentimento de pertença. Perante o discurso hegemônico, este dualismo, que corresponde a uma separação cultural, provoca um conflito psicológico sobre os negros que torturam a si próprios, a partir da incorporação da imagem do outro, que é ao mesmo tempo rejeitado e desejado.

O exposto por Barth (2000) e Du Bois (1961), pode ser uma justificativa para o sentimento de rejeição de alguns membros, a seu grupo social, uma negação à pertença étnica, ou uma “desidentificação” das suas identidades, Silva (2005).

De acordo com Barth (2000), a identidade étnica vincula sentimentos de atração e separação entre os grupos. Os indivíduos identificam características e discursos comuns que os une e diferentes que os separam, que podem ser físicas, políticas, econômicas, de opção sexual, dentre outras. Diante disso, o autor aponta que os integrantes estabelecem os limites e traçam a linha simbólica de separação para definir o “nós” e os “outros”, que definirá, inclusive, o sentimento de pertença a determinado grupo étnico.

Conforme Hall (2000), as identidades constituídas no interior dos discursos dos sujeitos, é o *ponto de sutura* entre os discursos e as práticas. Hall, como um sociólogo, discorre que “a concepção de identidade se refere a um eu coletivo capaz de estabilizar, fixar ou garantir o pertencimento cultural ou uma “unidade” imutável que se sobrepõe a todas as outras diferenças – supostamente superficiais” (HALL, 2000, p. 108).

Por outro lado, Hall (2000) aponta que a abordagem discursiva considera a identidade um processo em incessante construção, que nunca será totalmente determinada, na medida em

que ela não anula a diferença e envolve a marcação de fronteiras simbólicas. Portanto, ninguém estará definitivamente incluído ou excluído em determinado grupo. O autor afirma que a unificação do “mesmo” com o “outro”, que a identidade sugere, não passa de uma *fantasia de incorporação* (p. 106), o que vem ao encontro da visão de Skliar (2003) que considera que “as representações do outro e a mesmidade, são tanto o ponto de partida, como de chegada e todo ato de classificação é em si mesmo um ato de exclusão e inclusão que supõe coerção e violência” (p. 66).

Prossigo com a análise de outro trecho do relato da Entrevistada 9, a qual afirma que a “Identidade é um processo de autoconhecimento de conjunto social”. O raciocínio ora explanado guarda sintonia com o emprego do termo “raça” com o sentido de superioridade, validando as relações de dominação e sujeição. Neste sentido o racismo opera como um impeditivo para a aceitação do sujeito a seu coletivo social e o coloca diante da dualidade descrita por Du Bois (1961), que o impele a rejeitar, mas ao mesmo tempo desejar pertencer ao grupo racial dominante.

Guimarães (2011), Munanga (2003), Siss (2003) e Gomes N. (2010), consideram a raça um constructo social que deve ser compreendida perante as identidades sociais. Entretanto, o conceito de raça é utilizado para justificar a subordinação entre os grupos raciais e produz preconceito e discriminação. Guimarães (1999) pressupõe a ideia de raça como a identidade racial que advém do processo de racialização de indivíduos e grupos sociologicamente identificados como negros. Em conformidade com as palavras de Raupp Rios, “salienta-se, ademais, que a atribuição da identidade racial para determinado grupo traz consigo um perigo, pois pode servir a propósitos políticos diversos, ou seja, pode ser utilizada tanto na luta por direitos, como para subordinar grupos” (RIOS, 2018, p. 227).

Em sequência, questionei os Entrevistados sobre a aplicação da reserva de vagas para negros, nos concursos realizados para provimento de docentes em suas instituições.

Não. É oferecida apenas uma vaga para cada área. Desta forma, não há reserva (Entrevistado 2).

Não. O que normalmente acontece em nossos concursos para docentes é que, via de regra, há apenas uma ou duas vagas ofertadas (Entrevistada 3).

Sim. É utilizado o critério do sorteio público, para definir as áreas em que serão oferecidas as vagas para negros (Entrevistada 5).

É aplicado um sorteio (Entrevistada 8).

Olha só se o concurso for global é só fazer um nível de multiplicidade de quantos por cento que é pra cotista, agora se o concurso for por área por departamento também é por departamento e área que eles estão fazendo essa

questão de vaga de cotista é isso que tem acontecido na universidade aqui. Então assim concurso pro departamento que só tem uma vaga não tem como você investir na meia vaga pra cotista (Entrevistada 9).

Ao avaliar os relatos acima, verifico que há uma similitude entre os discursos, pois as que disseram não aplicar cotas para docentes alegaram que é ofertada apenas uma vaga por área, o que, na prática, impossibilita a aplicação do percentual previsto na lei. Por outro lado, ambas as instituições que responderam afirmativamente, reservam vagas para negros em seus concursos para provimento de cargos docentes, utilizando a modalidade do sorteio.

A Entrevistada 5, ao falar sobre o critério do sorteio público, indicou o endereço eletrônico, que contém as informações de como é realizado este ato, o qual tive a oportunidade de examinar. Aquela instituição, ao lançar os concursos para docentes, elabora um edital no qual todas as áreas oferecidas são citadas, independentemente da especialidade do conhecimento, em que a comunidade é convidada a presenciar o sorteio das vagas tanto para negros como para deficientes físicos.

Segundo Santos R. (2018), em palestra proferida no Seminário sobre cotas, realizado na UFMS, citado anteriormente, nos concursos públicos para provimento de cargos docentes, somente são ofertados 2% de vagas e preenchidos 0,3% destas. Este baixo aproveitamento de candidatos negros, pelas cotas, se justifica, porque os editais das universidades ao serem lançados, apesar de divulgarem, em muitos casos, dezenas de vagas, oferecem apenas uma por área, como, por exemplo, Direito Civil, Direito Penal, Direito Processual Civil e Direito Processual Penal.

Outro caso em que ocorre baixa nomeação, por reserva de vagas para negros, é quando a instituição realiza o concurso distribuindo as vagas definindo-as por *campus* de atuação.

Cabe ressaltar que, no âmbito jurídico, a questão da reserva de vagas para negros, em concursos docentes, não está pacificada, uma vez que encontramos alguns posicionamentos do Ministério Público Federal (MPF), divergentes entre si. Alguns apontam no sentido de que as cotas para negros deverão incidir sobre cada área específica, ao passo que outros indicam que a reserva para negros deve ser calculada sobre o total de vagas oferecidas no edital.

Em ambos os casos que apresento abaixo, as instituições foram denunciadas ao MPF, por ausência de reserva de vagas para negros em seus editais de concurso, em possível desrespeito à Lei 12.990/2014.

Conforme a Notícia do Fato abaixo houve um entendimento do Ministério Público Federal favorável a que as vagas para negros, nos concursos públicos para docentes, sejam reservadas por área específica.

[...]Instada a se manifestar acerca do fato, a XXXXX informou que, na realidade, o Edital em questão previu, sim, reserva de vagas para candidatos negros, conforme previsto no item 6. Todavia, considerando que, das 15 vagas totais para o cargo de Professor da Carreira do Magistério Superior, existe apenas uma vaga para cada especialidade distinta, a ocupação das vagas por candidatos negros se dará nos termos do item 6.7, de modo que o candidato negro aprovado no concurso será convocado para ocupar a 3ª vaga aberta, relativa à área para a qual concorreu, quando não for o primeiro ou o segundo aprovado na lista da ampla concorrência. (...)

[...]Como se vê, foi respeitada a previsão legal constante da Lei nº 12.990/2014, havendo previsão do percentual de 20% das vagas para candidatos negros.

No entanto, considerando haver apenas uma vaga por especialidade, o critério para o preenchimento das vagas por candidatos negros foi acertado, convocando-se candidatos negros aprovados para ocupação da 3ª vaga que venha a surgir em cada especialidade, e assim sucessivamente.

**Observe-se que, apesar de o concurso prever o total de 15 vagas para o cargo de professor, há uma subdivisão em áreas de conhecimento, de forma que há apenas uma vaga para cada área. Assim, o preenchimento das vagas reservadas deve se dar em cada área específica,** nos termos previstos no item 6.9 do edital, ou seja, a 3ª vaga a ser porventura preenchida deve se destinar aos candidatos que concorreram na cota de negros.

Não houve, portanto, ilegalidade no referido edital, já que a reserva de vagas para candidatos negros – e também para candidatos com deficiência – foi respeitada. (BRASIL, MPF, 2015)<sup>102</sup> (grifo nosso)

Noutro falar, trago o entendimento, em que o Ministério Público Federal posicionou-se acerca de edital que ofertou 166 vagas para docentes, além do instituto também tê-las distribuído por *campus*. No caso em tela, para o MPF, o percentual destinado à reserva de vagas para negros, nos concursos públicos para docentes, em atendimento ao disposto na Lei 12.990/2014, deve incidir sobre número total ofertado no edital.

[...]Instituto fracionou oportunidades do certame por *campus* e disciplina, tornando impossível a garantia dos percentuais mínimos de reserva de vagas previstos em lei.

[...]Os editais do certame, publicados em abril deste ano, não disponibilizaram nenhuma vaga para esses grupos, pois as 166 oportunidades previstas para a carreira do magistério foram fracionadas por *campus* e área de atuação, de forma que cada disciplina em cada localidade não oferecia mais do que uma vaga.

A reserva de vagas para pessoas com deficiência é obrigatória por lei. Está prevista no art. 37 da Constituição Federal, no Decreto nº 3.298/99, que estabelece o mínimo de 5% das vagas dos concursos públicos a esses candidatos, e na Lei 8.112/90, que dispõe que tal percentual será de até 20%. Da mesma forma, a Lei nº 12.990/2014 reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos processos seletivos para cargos efetivos e empregos públicos

<sup>102</sup> Disponível em: [http://www.prpe.mpf.mp.br/internet/index.php/internet/Petrolina-Juazeiro/Areas-de-Atuacao/Cidadania/Atividade-extrajudicial/2015/\(offset\)/110](http://www.prpe.mpf.mp.br/internet/index.php/internet/Petrolina-Juazeiro/Areas-de-Atuacao/Cidadania/Atividade-extrajudicial/2015/(offset)/110). Acesso em 02 fev 2019.

no âmbito da Administração Pública federal, sempre que o número de vagas for igual ou superior a três.

**MESMO CARGO.** Assim, para cumprir a lei, o XXXX deveria reservar no mínimo nove vagas para pessoas com deficiência (5% das 166 oferecidas) e 33 vagas para candidatos negros e pardos (20% do total). Isso porque as normas fixam os limites a serem reservados tendo como parâmetro as vagas disponíveis para um mesmo cargo. No caso do XXXX, todas as 166 oportunidades são para a mesma carreira de professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do instituto. (grifo no original)

“Nos concursos para professores, em que é comum a divisão das vagas por disciplinas, resultando um pequeno número de vagas para cada área, justifica-se o cálculo sobre o total de vagas oferecidas, pois entendimento em sentido diverso tornaria totalmente ineficaz a norma prevista no artigo 37, VIII, da Constituição, em flagrante violação aos direitos das pessoas com deficiência e dos negros”, afirma a procuradora da República Priscila Costa Schreiner, autora da ação.

Além de negar qualquer vaga imediata aos candidatos com deficiência e aos negros e pardos devido ao cálculo fracionado do concurso, os editais também deixaram de prever a reserva de vagas para o preenchimento daquelas que surgirem posteriormente. Assim, o MPF requer que o IFSP publique novo edital, em que esteja expressamente prevista a reserva de vagas para pessoas com deficiência (entre 5% e 20%) e **para negros e pardos (20%), computando-se tais percentuais a partir do total de vagas previstas no certame (166)**, sem prejuízo de outras que venham a ser abertas (BRASIL, MPF, 2015)<sup>103</sup>. (grifos meus)

Os dois posicionamentos contrários citados acima, mostram que há uma divergência acerca do entendimento jurídico quanto à correta forma de execução do descrito tanto na Lei 12.990/2014, quanto na Portaria Normativa 04/2018, no que diz respeito à aplicação da reserva de vagas para negros, nos concursos para docentes das instituições federais de ensino.

Ademais, quis saber dos Entrevistados se o percentual de 20% para a reserva de vagas para negros era razoável e suficiente. A maioria respondeu negativamente, mas obtive uma resposta positiva.

Olha, considerando que no concurso já tem o percentual para portadores de deficiência, sim, é um número justo sim (Entrevistado 2).

Conforme se pode perceber, o Entrevistado 2 respondeu que o percentual de 20% de cotas para negros é razoável, na medida em que há também a reserva para candidatos que sejam portadores de deficiência física. Ao interpretar o sentido das palavras e das coisas, segundo Orlandi (2009), pode-se depreender que o Entrevistado tenha raciocinado na acepção

<sup>103</sup> Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/sp/migracao/sala-de-imprensa-unidadeprsp/noticias\\_prsp/15-06-15-2013-mpf-sp-pede-suspensao-do-concurso-para-professor-do-ifsp-ate-que-reserva-de-vagas-para-candidatos-com-deficiencia-negros-e-pardos-seja-assegurada](http://www.mpf.mp.br/sp/migracao/sala-de-imprensa-unidadeprsp/noticias_prsp/15-06-15-2013-mpf-sp-pede-suspensao-do-concurso-para-professor-do-ifsp-ate-que-reserva-de-vagas-para-candidatos-com-deficiencia-negros-e-pardos-seja-assegurada). Acesso em 2 fev 2019.

em que somadas, ambas as cotas atingiriam um número suficiente de candidatos que acessam os cargos públicos por meio de algum tipo de ação afirmativa. Entretanto, embora ambos os tipos de reserva de vagas sejam frutos da implementação de políticas públicas, são originadas de motivações diferentes e os diplomas legais que as concedem também são diversos. Em outras palavras, enquanto a reserva de vagas para negros nos concursos públicos de âmbito federal foi baseada na Lei 12.990/2014, a concessão das vagas para deficientes está, atualmente, fundamentada pela Lei 13.146/2015, que instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência e pelo Decreto 3.298/1999, além de outros diplomas legais, aos quais não vou explorar, haja vista não ser meu objeto de pesquisa. Por derradeiro, ambas as modalidades de reserva de vagas, seja para negros ou para pessoas com deficiência, são conquistas sociais legítimas e uma não pode prejudicar a outra.

Quanto à fala do Entrevistado 4, verifica-se uma preocupação relativa ao ingresso de negros em cargos do serviço público federal, por meio das vagas gerais, ou seja, fora do percentual de 20% referente à reserva de vagas para negros.

Devido à representatividade das pessoas na sociedade eu acredito que não. Porque dos 80% que sobram eu garanto que nem 15% devem ser investidos por negros. Então não tem a representação necessária que a sociedade precisa. Na verdade, eu acho que tem essa falha aí (Entrevistado 4)

Diante do relato acima, faço uma leitura acerca do desenvolvimento educacional dos negros no Brasil. Para ilustrar, trago informações coletadas junto ao IBGE<sup>104</sup>, divulgadas em 2018, as quais confirmam a preocupação demonstrada pelo informante e confirmam, por exemplo, que, em termos de analfabetismo, o percentual de negros equivale ao dobro de brancos. Além disso, o número de anos de estudos, bem como o nível de instrução, comparando-se negros e brancos, também apresenta grande disparidade, principalmente no que concerne ao superior completo, conforme quadros abaixo.

#### **Quadro 16 – Taxa de analfabetismo – Pessoas com 25 anos ou mais de idade**

Ano	2016	2017
Branco	4,2%	4,0%
Pretos e Pardos	9,9%	9,3%

Fonte: IBGE – PNAD-Contínua – Mercado de Trabalho

<sup>104</sup> Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf). Acesso em 11 fev 2019.

**Quadro 17 – Distribuição das pessoas com 25 anos ou mais de idade, segundo o nível de instrução – 2017**

Instrução	Sem instrução ou fundamental completo	Fundamental completo	Médio completo ou superior incompleto	Superior completo
Branços	33,6%	12%	31,5%	22,9%
Pretos ou pardos	47,4%	13,8%	29,6%	9,3%

Fonte: IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimentos, PNAD-Contínua (Adaptada)

**Quadro 18 – Número médio de anos de estudo das pessoas com 25 anos ou mais de idade (anos)**

Ano	2017
Branços	10,1
Pretos ou Pardos	8,2

Fonte: IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimentos, PNAD-Contínua (Adaptada)

No tocante ao relato do Entrevistado 7, acerca da razoabilidade do percentual de reserva de vagas para negros previsto em lei, mais uma vez se faz presente a característica da regionalidade, que já destaquei em relação aos membros das comissões.

Eu acho que o percentual da cota é baixo porque aqui no Rio, por exemplo, o mínimo tinha que ser quarenta, quarenta e poucos por cento e o pessoal tá fazendo cota com 20%. Nesse ponto a doze mil é melhor que a Portaria porque faz a leitura do componente racial daquela região, de acordo com o IBGE. Então, por exemplo, se é em Santa Catarina lá tem 20%, se aqui no Rio é outro, se é no Maranhão, se é em Minas que é um dos estados que tem mais negros do Brasil, tem que ter 80% de cotas (Entrevistado 7).

Segundo as palavras do informante, em locais onde há maior presença de negros, o percentual da reserva de vagas deveria variar, no intuito de promover maior efetividade da política pública. Esta reflexão encontra arrimo nas palavras de Livia Vaz (2018) a qual assevera que existem diferenças na composição da população de cada localidade, pois “ninguém duvida que, em função das peculiaridades regionais e locais, – associadas ao processo histórico e à conseqüente composição racial da população –, pode haver diferenças nas relações sociorraciais” (p. 55). Assim sendo, a quantidade de negros na Bahia ou, conforme o informante, em Minas Gerais, pode diferenciar do número de negros no Rio



Grande do Sul e, desta forma, ser justificável um percentual de cotas diverso entre uma localidade e outra.

Pude perceber uma convergência bem próxima diante dos relatos dos Entrevistados 9 e 10, acerca dos percentuais que deveriam ser destinados à reserva de vagas para negros, nos concursos públicos das IFES.

Eu penso que seria razoável se fosse 50%. Isso sim seria razoável pra se ter regime de igualdade. Com 20% para pretos e pardos, você continua garantindo uma parcela mínima para o acesso às cota de vagas para negros (Entrevistada 9).

É eu costume dizer, que esse percentual está mais próximo do percentual possível, mas não necessário. Em um país onde, vamos dizer, metade da população se declara negra, mas nós sabemos que esse percentual é mais da metade, gira em torno de 53%, 54% e no nosso estado, onde a população negra está em torno de 57%, 58% portanto quase 60%, um percentual de 20% está muito mais próximo do que pode ter sido possível, dentro de uma determinada conjuntura política, do que tudo aquilo que seria adequado. Então respondendo de maneira objetiva a sua pergunta, é um percentual que não traduz a representatividade da população negra nesses espaços socialmente qualificados. Se nós consideramos que existe uma demanda reprimida gigante, esse percentual deveria estar em torno dos 50%. E para que nós pudéssemos em um período curto de tempo assegurar minimamente a mesma proporção que está na sociedade, que possa abrir espaço das instituições públicas, como servidores públicos seja da forma de servidores docentes ou técnico-administrativos. Então não considero razoável, considero bastante tímido e insuficiente, inclusive. (Entrevistado 10)

Ambos opinaram que o percentual de reserva de vagas para negros nos concursos deveria ser ficar em torno de 50%. Interpreto que este percentual é apontado por estes Entrevistados, haja vista que mais da metade da população se declara como negros. Segundo dados do IBGE, divulgados em 26/04/2018 e atualizados em 01/10/2018, por meio da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua (PNAD – C)<sup>105</sup>, foram apurados os percentuais populacionais por cor ou raça, conforme quadro 19, abaixo.

#### **Quadro 19 - Distribuição da População de acordo com a cor ou raça – 2017**

<b>Cor ou Raça</b>	<b>%</b>
Branco	43,6%
Pretos	8,6%
Pardos	46,8%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do IBGE – PNAD - Contínua - 2017

<sup>105</sup> Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017>. Acesso em 02 fev 2019.

Os indicadores da PNAD – Continua de 2017, demonstram que o conjunto de pessoas que se autodeclararam como negros atingiu o percentual de 55,4% da população brasileira. Considerando-se que os dados da pesquisa reúnem dados de 2012 a 2017, verifica-se que o percentual de aumento da autodeclaração como pretos cresceu 1,2% e o de pardos, 1,5%. Em contrapartida, o número de pessoas que se autodefiniram como brancas foi 3% menor.

De acordo com Maria Lúcia Vieira, gerente da PNAD – Continua de 2017, a explicação para este aumento de autodeclarados negros e o decréscimo de brancos, pode estar ligada a duas hipóteses. A primeira é a miscigenação da população, com os crescentes vínculos afetivos inter-raciais e a segunda hipótese, pode ser a implementação das políticas de ação afirmativa com viés étnico-racial, que torna as pessoas mais conscientes de suas identidades étnicas.

Ao me aprofundar no relato do Entrevistado 10, quando o mesmo fala que “um percentual de 20% está muito mais próximo do que pode ter sido possível, dentro de uma determinada conjuntura política, do que tudo aquilo que seria adequado”, percebo os conceitos bourdieusianos se manifestando, na medida em que há representação dos espaços e relações de poder, Bourdieu (2005) e (2007). Ademais as palavras do informante nos levam à Rojo (2004) a qual, sob a perspectiva da análise crítica do discurso, define como seu objetivo a exploração do poder do discurso que nos remete à reflexividade social, ou seja, uma condescendência social.

Posteriormente, questionei sobre como eles lidavam com a questão da avaliação dos candidatos que se autodeclararam pardos. Esta questão gerou longas considerações da parte dos Entrevistados, as quais passo a analisar.

O que percebemos, toda a equipe da comissão é que, na nossa primeira experiência, na sua maioria, os candidatos que se inscrevem para as cotas, são candidatos concurseiros, que conhecem, pela leitura legal, a lei de cotas e a possibilidade de acessá-las apenas pela autodeclaração, e o fazem autodeclarando-se pardos. Deixando bem claro no momento da entrevista, que a definição de pardos abrange um amplo espectro de aparência e que compõem, por direito, a categoria de negros (Entrevistada 3).

O relato acima, da Entrevistada 3, remete aos casos de candidatos que tentam fraudar a política de ação afirmativa, alegando que a população brasileira é miscigenada. Desta forma, a tentativa de burla acontece, justamente sob o argumento de serem pardos, e que podem aí serem expostos a uma paleta de cores similares. A primeira modalidade de identificação, no início da implementação de reserva de vagas para negros, nos concursos públicos, foi

mediante a autodeclaração. Conforme todos os relatos midiáticos que acompanhamos, os casos de fraudes eram gritantes. Diante disso, acadêmicos e juristas debruçaram-se sobre a matéria para tentar encontrar uma forma de manutenção da ação afirmativa de viés étnico-racial. Ikawa (2008) ao estudar a temática, sugeriu a possibilidade da existência de um comitê para conferir a autodeclaração racial dos candidatos. Assim, na oportunidade de apreciação pelo STF acerca da constitucionalidade e da legitimidade das cotas raciais, para o ingresso no ensino superior, o relator Ministro Ricardo Lewandowski (2014), apontou, também, a legalidade do procedimento da heteroidentificação, conforme expus no capítulo 3.

As fraudes praticadas, perante as autodeclarações, fragilizaram a ação afirmativa das cotas raciais e serviram de munição para os que se colocavam contrários a elas, como Maggie (2016). Portanto, analiso a fala desta informante, considerando que a mesma se referiu ao início da adoção da heteroidentificação, pois assim depreendem os sentidos de seu discurso, conforme Orlandi (2009). No começo das práticas das comissões de verificação de veracidade da autodeclaração racial, alguns candidatos não as levavam a sério e pensavam em burlá-las, se autodeclarando pardos, levando em conta uma oratória simplista de que todo brasileiro descende, de alguma forma, dos negros, em consequência pode ser considerado pardo.

O preto não gera dúvida. O pardo gera dúvidas. Existe uma dúvida razoável por exemplo, às vezes, em algumas situações de alguns considerarem pardos outros não (Entrevistado 4).

Tem o pardo mais escurinho que você fala: tudo bem esse passa. Tem pardo mais branquinho aí não passa, ou seja, vai depender muito do olhar treinado da banca, porque é o olhar treinado dos membros da banca que vai definir quem entra ou não. Talvez seja uma das maiores questões que pesa sobre a banca, porque, na maioria das vezes, você tem servidores e professores, o que significa que são olhares diferentes. Também você tem especialista no assunto, mais olhares diferentes, entendeu?! (Entrevistado 7).

Os dois relatos acima, guardam confluência, pois ambos se referem à subjetividade da classificação racial como pardo. Diante destes relatos, remeto meu olhar para a obra de Serafim Leite (2006) que trata da *Questão dos moços pardos*. Referido episódio ocorreu no século XVII, em torno da década de 1.680, e causou um conflito de caráter social. À época, os pais dos alunos brancos da Bahia não admitiam a presença dos moços pardos no mesmo estabelecimento que seus filhos, em particular no Colégio da Baía (grafia original). Portanto, os moços pardos, que antes frequentavam esses espaços educativos, deixaram de ser admitidos no Sacerdócio, e nas demais Ordens existentes no Brasil. Essa negação à frequência dos pardos repercutiu nas escolas públicas, da Companhia de Jesus, tanto preparatórias como

superiores de Filosofia e Teologia. Os prejudicados, então, apelaram para o Rei e ao Padre Geral, alegando que os negros eram admitidos nos colégios reais da metrópole, entretanto, eram proibidos de assistir aos colégios jesuítas do Brasil. O Rei questionou a razão do impedimento ao Governador Geral do Brasil que esclareceu o porquê da exclusão de pardos:

1. Pelas rixas que provocavam com os filhos dos brancos;
2. Porque os filhos dos brancos não queriam estar onde eles estivessem;
3. Porque não sendo admitidos ao Sacerdócio, e tendo, por outro lado, letras, não se davam a ofícios úteis e transformavam-se em vadios;
4. Mas a exclusão só se devia manter nas escolas superiores. Nas elementares de ler, escrever, contar e doutrina, se admitiam sempre, e deviam sempre admitir-se. (LEITE, 2006, p. 77)

A participação de pardos nas escolas superiores, muito embora estivesse proibida no Brasil, não o era em Coimbra, nem em Évora. Assim, o Rei encaminhou carta ao Governador, ordenando que tais moços fossem admitidos, pois era espírito e norma da Companhia não fazer distinção de cores dentre os alunos. Os jesuítas contestaram ao Rei e ao Padre Geral, alegando que os moradores não toleravam que seus filhos se misturassem com os mestiços, pois “a maior parte dos quais são de vil e obscura origem, de costumes corrompidos, viviam corrompendo os outros, e com audaciosa soberba eram pouco respeitosos para com os Professores e em geral intoleráveis aos estudantes” (LEITE, 2006, Tombo V, Livro I, p.p. 77/78).

Esse episódio do período colonial ilustra como os pardos sempre incomodaram as relações sociais. O mesmo continua ocorrendo na contemporaneidade, como destacou o Entrevistado 4, “o preto não gera dúvida. O pardo gera dúvidas”. Assim, definir o pardo, o sujeita *ao olhar treinado dos membros da banca*, Entrevistado 7, o que pode deixar o pardo em vulnerabilidade, para fazer jus ao benefício gerado pela ação afirmativa, que é a reserva de vagas para negros, compreendidos aqui pretos e pardos, conforme artigo 2º da Lei 12.990/2014:

Art. 2º Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Ainda sobre *a questão dos moços pardos*, atualmente, julgo importante analisar mais dois relatos, referentes aos Entrevistados 7 e 10.

Alguns fenômenos interessantes valem a pena ser estudados. Há um tempo atrás as pessoas não se assumiam negros. Nem o pardo queria ser pardo, nem o preto ser preto. Agora, mesmo os mais clarinhos já estão se assumindo

mais pretinhos. Vale tudo, vale se bronzear, fazer permanente... existe uma série de indefinições nas regulamentações. Nós estamos como uma responsabilidade do cão (sic). Está faltando o governo, o MEC assumir a sua responsabilidade, promover uma discussão no meio jurídico, nos meios sociais, com estudiosos e ter uma lei mais definidora, a partir dos problemas que surgiram. Ter uma lei mais definidora, tendo em vista a cumplicidade que é você dizer quem é pardo e quem não é pardo, porque o preto não é problema. O problema é o pardo quando se afasta do preto (Entrevistado 7)

Nas políticas de cotas raciais existe também uma fronteira marcada por essa miscigenação brasileira. Então haverá e, há de fato, um candidato pardo claro que está nessa linha de fronteira. E talvez esse lugar do pardo mais claro exija das comissões uma análise mais cuidadosa. A situação dos negros também não é diferente. Esse estudo de fronteiras representa um desafio para as comissões (Entrevistado 10).

Conforme se pode perceber, a partir das narrativas dos Entrevistados, a identidade étnico-racial dos pardos representa um desafio para as comissões de heteroidentificação, uma vez que sua autodeclaração pode se manifestar de forma indubitável ou contestável, perante um Brasil mestiço e miscigenado.

Segundo Raupp Rios (2018), o que importa para o atendimento aos objetivos da reserva de vaga para negros, é a identidade étnico-racial vinculada à raça social, pois é nesse contexto que se produzem fronteiras entre grupos e se estabelecem o preconceito e a discriminação.

É oportuno destacar Nogueira (1985), o qual discorre acerca das relações raciais no Brasil. O autor traça um comparativo com os Estados Unidos para destacar que neste último “há uma linha de cor a separar os brancos dos não-brancos, no Brasil há uma zona intermediária, fluida, vaga, que flutua, até certo ponto, ao sabor do observador ou das circunstâncias” (p.6).

A sociedade brasileira tem uma tendência a incorporar pessoas com alguns traços negroides, que seriam os pardos, ao grupo racial branco, o que se dá por razões sócio-culturais, ou, em outras palavras, se detentoras de capital social, expresso por meio da riqueza, da posição social ou do capital cultural, mediante diplomas e títulos, Bourdieu (2005 e (2007).

Diante da possibilidade de serem beneficiados pela reserva de vagas étnico-raciais, muitos candidatos pardos com características físicas denotativas, passaram a se autodeclarar como tal. Ressalte-se que, em outras circunstâncias eles não se autodeclarariam como pertencentes a este grupo, pela própria idiossincrasia social brasileira, que se baseia no arquétipo do branqueamento, conforme Hasenbalg (1979), e da branquitude, segundo Piza (2002). Por outro lado, buscando também alcançar o benefício das cotas, candidatos brancos, com características físicas próprias a este grupo racial, também passaram a se

autoclassificarem como pardos, alegando ancestralidade, ser fruto de casamento inter-racial dos pais ou ter tido tataravós escravos.

Para Nogueira (2007), no Brasil, não ocorreria o fenômeno do *passing*<sup>106</sup>, pois se o indivíduo possui aparência "caucasóide", ele será considerado branco, independentemente de ter parentesco com indivíduos negros.

Ao analisarmos a Portaria 04/2018, o caput do art. 8º demonstra que há dois tipos de disputa nos concursos públicos, quando condiciona os candidatos que optarem por concorrer às vagas reservadas aos negros.

Art. 8º Os candidatos que optarem por concorrer às vagas reservadas às pessoas negras, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência, e satisfizerem as condições de habilitação estabelecidas em edital deverão se submeter ao procedimento de heteroidentificação.

Referida zona de fronteira identitária que é o julgamento dos pardos, pelas comissões de heteroidentificação, tem causado certo incômodo a alguns membros do MPF. Esses procuradores têm propugnado contra a regra contida no artigo 11 da Portaria Normativa 04/2018, a qual prevê:

Art. 11. Serão eliminados do concurso público os candidatos cujas autodeclarações não forem confirmadas em procedimento de heteroidentificação, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência e independentemente de alegação de boa-fé.

Gleidson Dias (2018), ao se referir à aferição da autodeclaração dos pardos, argumenta que, “a combinação do caput do art. 8º com o artigo 11 é catastrófica e também, aparentemente, pode ser entendido como um dispositivo para punir, desencorajar a inscrição por cotas raciais o que me parece inadmissível” (p. 170). Segundo o entendimento do autor, a exegese dos artigos pode inibir os pardos a se autodeclararem como tal, perante a possibilidade de serem “reprovados” no julgamento da comissão.

Para Dias (2018), a reserva de vagas para os pardos proporciona a possibilidade jurídica do indivíduo que é negro, mas com menos melanina na pele, ter acesso aos cargos públicos mediante a ação afirmativa. O autor alega que estas pessoas são, na maioria das vezes, fruto de uma relação afetiva inter-racial e, desta forma, representa a diversidade cromática da população negra.

---

<sup>106</sup> Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702007000100015](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702007000100015) . Acesso em 03 jan 2019.

Por outro lado, Dias (2018) adverte para as armadilhas que as comissões podem enfrentar por um excesso de zelo no combate ao racismo, ao que traço um paralelo com as aferições da autodeclaração de um candidato pardo, que pode conduzir a um fenômeno denominado por Dias (2018) de Hermenêutica Jurídica da Branquitude (HJB).

HJB é a base ideológica (consciente ou inconsciente, direta ou indireta) que afeta os operadores jurídicos lato sensu, isto é, doutrinadores, ministros, desembargadores, juízes, promotores, defensores públicos, advogados, delegados e servidores da Administração Pública. Ao analisarem e/ou produzirem algum regramento e/ou posicionamento jurídico não raras vezes irão materializar uma das formas do Racismo Institucional. (DIAS, 2018, p. 162)

Outrossim, Dias (2018) adverte que os “seguidores” da Hermenêutica Jurídica da Branquitude também ignoram o fenômeno social do racismo, defendem que não existe racismo na sociedade brasileira e acreditam na vitimização de negros, em diálogo com Florestan (2007). Além disso, a HJB, ao fazer essa leitura superficial da discriminação racial no Brasil, influencia na interpretação dos fatos e fatores, e, “por conseguinte, no resultado final, seja ele um ato administrativo, um despacho, uma sentença ou acórdão” (DIAS, 2018, p.p. 162/163).

Para demonstrar a preocupação do Ministério Público Federal, com relação à exclusão de candidatos, que foram indeferidos pelas comissões de aferição e, por esta razão, eliminados do concurso, por força do artigo 11, da Portaria Normativa 04/2018, trago alguns trechos da Notícia de Fato nº 1.23.000.001759/2018-97, que propõe uma Ação Civil Pública, encaminhada ao juízo do Tribunal Regional Federal da 5ª região, autuada em 2018 como o processo 1002480-73.2018.4.01.3900.

[...]Logo, o entendimento desejável é no sentido de que, presumindo-se, a priori, como verdadeiras todas as autodeclarações realizadas pelos candidatos no ato de inscrição, somente nos casos em que a comissão puder comprovar a falsidade da declaração será admissível a eliminação dos candidatos do certame, consoante a hipótese excepcional mencionada. Nas demais hipóteses, em que não se tem uma comprovação da falsidade da autodeclaração, mas somente um conflito entre as percepções igualmente subjetivas do candidato e da comissão avaliadora – o que não se pode confundir com falsidade – não parece razoável a eliminação do candidato do certame.

[...]Diante da possibilidade do pardo concorrer às vagas étnicas, a avaliação da comissão heteroidentificação se torna ainda mais subjetiva, considerando que a cor parda envolve uma série de variações complexas e é a que costuma gerar maior polêmica no sistema de autorreferenciamento. Diferente da cor branca e preta, em que há uma maior facilidade de definição.

Desse modo, considerando que a cor parda gera bastante polêmica e divergência, não é razoável determinar a eliminação da pessoa que se identifica como parda por decisão de uma comissão de heteroidentificação.

[...] a) procedência do pedido para **julgar ilegal, irrazoável e desproporcional a previsão do art. 11 da Portaria nº 04/2018 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;**

[...] c) procedência do pedido para que **nos próximos concursos a serem realizados pelas partes, não seja prevista a regra de eliminação do candidato caso não seja considerado negro pela comissão**, em razão da declaração da ilegalidade do art. 11 da Portaria nº 04/2018, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.<sup>107</sup>(grifos meus)

Para encerrar minha série de questionamentos, fiz uma pergunta curta, porém muito objetiva: Melhor com ou sem comissão? Para análise a esta questão, selecionei os relatos a seguir.

Eu acho que é melhor com! A gente não teve denúncia, mas tem casos que geram um pouco de desconforto, justamente da fase anterior da heteroidentificação. Sabe, eu acho que a justiça social é mais efetivamente promovida com as comissões (Entrevistada 5).

A narração da Entrevistada 5 se refere à fase em que a autodeclaração era o único critério para o acesso à reserva de vagas para negros. Naquela época, ainda que no momento em que o candidato nomeado comparecesse, a administração pública, representada por seus servidores, verificasse que se tratava de uma fraude às cotas, não poderia negar a posse. Seria necessário que houvesse uma denúncia, para que fosse instaurado um processo de sindicância, que ensejasse um processo administrativo disciplinar ou não, com todas as garantias do contraditório e da ampla defesa, para que quaisquer procedimentos de desligamento fossem adotados. O concurso público constitui uma disputa por uma vaga, segundo determinadas regras e a legislação em vigor. Em conformidade com Nunes (2018), “a disputa não se justifica apenas pela ocupação de lugares, mas pelas transformações epistêmicas e de significação que a diversidade étnica e racial pode resultar” (p. 19). Portanto, se um determinado candidato comete fraude às cotas, mediante autodeclaração racial falsa, ele se apropria ilegalmente do direito dos reais sujeitos que o detém, além de prejudicar a representatividade sociorracial, que é o objetivo das cotas. Esta perspectiva encontra arrimo nas palavras de Raupp Rios 2018, o qual assevera:

Quando a regulamentação da política pública fala de “aferir”, “verificar” a “veracidade”, não se trata de uma pretensa “verdade sobre a raça”, no

<sup>107</sup> Disponível em [http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2018/acao\\_mpf\\_contra\\_exclusao\\_candidatos\\_concursos\\_simples\\_discordancia\\_comissao\\_heteroidentificacao.pdf/view](http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2018/acao_mpf_contra_exclusao_candidatos_concursos_simples_discordancia_comissao_heteroidentificacao.pdf/view). Acesso em 02 fev 2019.



sentido de um realismo ontológico, apelando para dados biológicos, essências irredutíveis, fixas e cristalizadas, ou porta-vozes indiscutíveis e “donos da verdade”. Como visto, o que importa para as ações afirmativas é a “raça social”, resultante histórico, social e cultural, dos processos de racialização onde atribuídas identidades, socialmente engendradas, a indivíduos e grupos. (RAUPP RIOS, 2018, p. 236)

Com as palavras abaixo, a Entrevistada 9, não apenas concorda, com ênfase, na adoção das comissões de verificação da autodeclaração racial, como também declara que deve ser mantida como política institucional e não apenas do grupo que está gerenciando a administração, no momento.

Com, obviamente com comissão. Não existe nem discussão, entendeu? Esse ano que vem tem uma disputa para reitor da universidade. Eu só vou apoiar pra Reitoria quem fizer proposta para continuar nossa política. (Entrevistada 9).

Para demonstrar o alegado pela Entrevistada 9, trago o entendimento de Nunes (2018), a qual compreende que a política de reserva de vagas para negros deve ser uma construção coletiva da administração central. A responsabilidade dos gestores deve ir além da simples adoção, porque consta de um *mandamus* legal, mas adotar um procedimento institucional, que envolva também o acompanhamento e monitoramento, que compreenda toda a sistemática da verificação da veracidade das autodeclarações étnico-raciais. Desta forma, os gestores terão subsídios para responder às demandas oriundas da conjuntura estrutural em que a diversidade racial se apresenta na instituição.

É da gestão pública a responsabilidade pela ocupação das vagas pelos sujeitos de direito. O processo de gestão de ações afirmativas implica numa reorganização da lógica administrativa sob o ponto de vista da institucionalidade das políticas. (NUNES, 2018, p. 19)

Em posicionamento que acompanha os demais, o Entrevistado 10, abaixo, destaca que as comissões foram “conquistadas com muita luta”, ao que faço uma menção ao protagonismo do Movimento Social Negro, e sua constante luta pela implantação de ações afirmativas, na modalidade de cotas raciais, conforme exposto no capítulo 1. Segundo Santos (2014), desde a década de 1940, por meio de dois Manifestos à nação, que continham reivindicações, o Movimento Social Negro cobrava a adoção de políticas de reserva de vagas para negros nas legendas partidárias, bolsas de estudo para o ensino secundário e nas universidades públicas e privadas.

Sempre com a comissão. As políticas em benefício da população negra sempre foram conquistadas com muita luta, com muito desafio. A sociedade

brasileira é marcadamente de tradição, escravocrata e racista, onde a branquitude ainda atua. Ter comissão significa possibilitar que um conjunto de fraudes não prevaleça. Para que a política em si, alcance o seu resultado, as comissões são necessárias e espero que possam, de fato, exercer o controle social na implementação das políticas públicas. (Entrevistado 10).

Ademais, o Entrevistado 10, acima, afirma que a “branquitude ainda atua” na sociedade brasileira. Neste diapasão, entendo que o Entrevistado se refere à branquitude como lugar de privilégios e vantagens, o que significa superioridade histórica sobre pretos e pardos.

Ressalto que a perspectiva adotada pelo Entrevistado é baseada em Bento (2014), que assevera que a elite branca brasileira assumiu-se como grupo hegemônico, sob os aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais, em detrimento dos negros. Desta forma, a racialidade branca, por meio de pactos narcísicos, ignora a relação de discriminação racial sofrida pelos negros, naturalizando este comportamento.

O exame do relato do Entrevistado 7 será feito por partes, para que se possa interpretar as várias concepções que engloba.

Melhor com a comissão. A comissão se faz necessária no concurso público, tendo em vista que o funcionalismo público é branco. As comissões têm que ser formadas e receber incentivo pra poder trabalhar com isenção e compromisso. Tem que ser uma coisa profissional entendeu?! Onde a discussão em relação ao fenótipo da comissão esteja bem amarradinha, pra ter o mínimo de risco possível de errar. A comissão também não pode sofrer pressão, toda decisão dela tem que algo que dê suporte e autonomia, pois nós não estamos brincando de fazer política. Ela não pode ter medo de assumir responsabilidade, mas tem que ter segurança pra decisão, tanto do ponto de vista acadêmico como jurídico, de maneira que nenhum membro vá sofrer uma ação na justiça ou dependendo da instituição pode até ser preso. Eu não tenho dados aqui, mas eu acredito que tenha aumentado o número de negros no serviço público e principalmente em cargos mais elevados, talvez esse seja o objetivo maior, que o negro não entrava e agora consegue entrar (Entrevistado 7)

Com relação ao trecho da narração do Entrevistado 7, em que fala que a comissão precisa de segurança tanto acadêmica quanto jurídica, de fato, os candidatos ao se autodeclarem pardos e serem indeferidos pela comissão de verificação, alguma vezes, recorrem à justiça. Entretanto, desde a adoção da reserva de vagas para negros no acesso à universidade, assim como também nos casos em que envolve concurso público, os julgados dos tribunais superiores têm sido, em maioria, favoráveis às decisões das comissões, embora ainda tenham decisões contrárias, tendo em vista a subjetividade da matéria e dos julgadores.

Trago julgado do STF, em resposta à sentença agravada em que a Ministra Carmen Lúcia Antunes da Rocha, desde 2012, ou seja, anteriormente aos julgamentos da ADFP

186/DF e da ADC 41/DF e à Portaria 04/2018, já sinalizava com o reconhecimento e respeito à decisão emanada pela comissão de verificação de veracidade racial. Segundo a decisão da Ministra, a comissão avaliou o fenótipo e, desta forma, o judiciário não pode interferir no veredito exarado, ainda que subjetivo.

**Ementa:** AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATA AUTODECLARADA PARDA. CONDIÇÃO NECESSÁRIA, MAS NÃO SUFICIENTE, PARA CONCORRER ÀS VAGAS RESERVADAS AOS COTISTAS DE COR NEGRA/PARDA. PREVISÃO NO EDITAL QUE A AUTODECLARAÇÃO SERIA CONFIRMADA POR UMA BANCA JULGADORA SEGUNDO O CRITÉRIO DO FENÓTIPO, QUE É A MANIFESTAÇÃO VISÍVEL OU DETECTÁVEL DA CONSTITUIÇÃO GENÉTICA DE UM DETERMINADO INDIVÍDUO. **IMPOSSIBILIDADE DE O JUDICIÁRIO SE SOBREPOR AO CRITÉRIO QUE SE RESERVA À BANCA EXAMINADORA QUE, EM DECISÃO UNÂNIME, CONCLUIU QUE A CANDIDATA NÃO APRESENTAVA TRAÇO FENÓTIPO DE NEGRO/PARDO. RECURSO PROVIDO.**

1. Agravo de instrumento contra decisão que deferiu pedido de antecipação de tutela para o fim de determinar que a inscrição da autora seja mantida como cotista (parda) e, nesta condição, seja ela convocada para as demais fases do concurso, caso a sua classificação assim lhe assegure. 2. A decisão da Comissão Avaliadora, composta segundo a agravante por três estudiosos das relações raciais no Brasil, com Doutorado em Ciências Sociais e ativistas de movimentos negros organizados, à unanimidade concluiu que a candidata não apresentava traço fenótipo de negro/pardo e os elementos constantes dos autos não são suficientes para infirmar tal conclusão. 3. **É certo que a conclusão da Comissão Avaliadora não pode ser arbitrária, mas obviamente tem um traço ponderável de subjetividade que é próprio do critério do fenótipo (conjunto de caracteres visíveis de um indivíduo ou de um organismo, em relação à sua constituição e às condições do seu meio ambiente, ou seja, aparência)** adotado pelo edital e não contrariado pela agravada até sofrer a desclassificação; sendo assim, é invocável recente aresto do STF que ressaltou o não cabimento de revisão judicial de critério subjetivo de resultado de prova, que originariamente cabe à banca (AI 80.5328 AgR, Relator (a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 25/09/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 09-10-2012 PUBLIC 10/10/2012 (grifos meus)

O informante 7 aponta que a comissão de verificação da veracidade da autodeclaração racial “se faz necessária, porque o funcionalismo público é branco”. Sobre esta alegação, como realizo pesquisa ação-participativa, pois exerço minhas atividades na área de Admissão e Desenvolvimento de Pessoal, além de ser participante das comissões de verificação da autodeclaração étnico-racial da universidade, apresento os dados abaixo, que confirmam as palavras do Entrevistado 7.

**Quadro 20 – Demonstração da declaração étnico-racial dos servidores da UFRRJ**

Cargo/Classe	Branços	Pretos	Pardos	Indígenas	Amarelos	Não Informado
Técnico - Nível Médio	227	34	152	1	13	91
Técnico - Nível Superior	136	16	47	0	2	13
Docentes/M.S. <sup>108</sup>	813	45	148	5	15	131
Docentes/EBTT <sup>109</sup>	36	6	11	0	1	7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do SIAPE - Raça/Cor - 2018

Demais disso, avalio o trecho em que o Entrevistado 7 declarou: (...) “eu acredito que tenha aumentado o número de negros no serviço público(...)”. Conforme se pode verificar, no quadro acima, que traz dados referentes à UFRRJ, o número total de servidores da amostra é de 1.950. Deste número 1.212 se autodeclararam brancos, o que corresponde a 62,2% do total, enquanto 18,4% se autodeclararam pardos e pretos, somente 5,2%, ou seja, os negros equivalem a 23,6% do total de servidores pesquisados.

Um aspecto de relevância a ressaltar é o fato de que o campo “não informado” apresenta uma quantidade significativa de servidores, o que pode representar tanto aqueles que se negaram a declarar, quanto os que foram admitidos, anteriormente a 2002/2003, época em que não havia a preocupação das autoridades públicas em levantar dados étnico-raciais referentes aos servidores.

Finalmente, considerando o último trecho de análise, apresento as palavras do Entrevistado 7, que termina seu relato: “e principalmente em cargos mais elevados, talvez esse seja o objetivo maior, que o negro não entrava e agora consegue entrar”. Em pesquisa fechada em 2012, quando concluí meu mestrado, levantei dados referentes à distribuição de raça/cor na UFRRJ, baseada na autodeclaração, que usarei para ilustrar a evolução do acesso de negros aos cargos públicos nesta instituição.

<sup>108</sup> M.S. – Magistério Superior

<sup>109</sup> E.B.T.T. – Ensino Básico, Técnico e Tecnológico

**Quadro 21 – Comparação da declaração étnico-racial dos servidores da UFRRJ 2012/2018 (Branços, pretos e pardos)**

Cargo/Classe	Branços		Pretos		Pardos	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Técnico - Nível Médio	160	227	21	34	72	152
Técnico - Nível Superior	79	136	15	16	32	47
Docentes/M.S <sup>110</sup>	653	813	40	45	89	148
Docentes/EBTT <sup>111</sup>	30	36	4	6	5	11

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do SIAPE - Raça/Cor – (2012/2018)

Conforme se pode verificar, no âmbito da UFRRJ, ocorreu aumento de negros, considerando pretos e pardos, nos cargos mais elevados, como destaca o Entrevistado. Nos cargos técnicos de nível superior, houve um aumento de 46,8% de pardos; enquanto no cargo de magistério superior cresceu 66,3% e magistério de EBTT, subiu 120%. Embora com percentual bem menor, a representação de pretos também aumentou, tendo tido acréscimo de 6%, para técnicos de nível superior, 12,5% para docentes de magistério superior e 50% para EBTT.

Diante do ténue percentual de autodeclarações como pretos, e do significativo aumento de pardos, verifico um comportamento derivado da política estatal pós-abolicionista que estabeleceu o ideal de branqueamento para a população brasileira, como postulado por Hasenbalg (1979), Andrews (1998), Silvério (2002) e Siss (2003). Tal fato tem marcado a população brasileira até a contemporaneidade, como demonstra Silva (2005) ao argumentar que esta ideologia do branqueamento, internaliza uma autoimagem negativa frente a uma imagem positiva do outro, que o impulsiona a se autorrejeitar e o aproxima do outro, como uma força de propulsão, em busca do bom e do perfeito, em um cenário alicerçado sobre o racismo institucional que é aceito e perpetuado pela sociedade brasileira.

Esse conflito psicológico conduz os negros a enxergarem a si próprios com o olhar do outro, Du Bois (1961) e Gilroy (2008), e leva à construção de estereótipos de superioridade *versus* inferioridade, o que ocasiona um sentimento negativo de pertença a determinado grupo, definindo-se como pardo, por ser o limiar do colorismo, ao invés de negro, na medida em que se estabelecem a partir de uma representação positiva do grupo branco em contrapartida a uma representação negativa do grupo negro.

<sup>110</sup> M.S. – Magistério Superior

<sup>111</sup> E.B.T.T. – Ensino Básico, Técnico e Tecnológico

Segundo Silva (2005), os estereótipos raciais antinegros têm sua origem em uma imagem criada a partir da associação da cor negra a personagens maus, à sujeira, à tragédia, à maldade, denotando cor simbólica como afirmado por Rosenberg (1985). Esses estereótipos oriundos de um poder legitimado, conforme Bourdieu (1998), podem levar a um niilismo causado pela “experiência de viver dominado por uma pavorosa falta de propósito, de esperança e (acima de tudo) amor” (WEST, 1994, p. 31).

Por derradeiro, em que pesem todos os entraves e argumentos em contrário, que visam obstaculizar a política de ações afirmativas de reserva de vagas para negros, no serviço público federal. Trata-se de uma realidade e está posta em prática. Para que esta política se legitime, colaboram as comissões de verificação de veracidade que têm atuando efetivamente para buscar aferir e selecionar os sujeitos das cotas raciais, de fato e de direito, em um cenário onde o racismo institucional atua na manutenção de práticas e omissões do Estado, conforme Silvério (2005) e Siss (2003).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo dessa pesquisa foi averiguar se as Comissões de Verificação de Veracidade da declaração étnico-racial, dos candidatos à reserva de vagas para negros, cumprem seu papel como mecanismo que possibilita o acesso de negros aos cargos das universidades públicas federais.

Para responder ao objetivo geral, tracei objetivos específicos que nortearam a pesquisa. Assim, primeiramente, me propus a investigar a evolução histórica da implementação das políticas públicas que levaram à adoção da reserva de vagas para negros, nos concursos públicos, em especial das universidades federais, conforme previsão da Lei 12.990/2014.

O processo investigatório foi iniciado por meio de levantamento bibliográfico acerca das políticas públicas, as quais são postas em prática quando o Estado assume sua responsabilidade em promover programas e ações voltados para grupos e setores específicos da sociedade. Dentre esses programas estão as políticas de proteção social que visam à diminuição das desigualdades étnico-raciais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico e legitimadas pelo racismo institucional.

A minha inserção na temática das políticas públicas, permitiu compreender a importância das *policy science* como área do conhecimento, que permite que as políticas sejam elaboradas de acordo com as demandas que já existem ou possam vir a surgir, para cada grupo de usuários. Para colocar em prática determinada política pública, os gestores políticos necessitam otimizar a criação das normas que a regem, para adequá-la de modo satisfatório ao comportamento dos participantes do processo, visando os resultados desejados. Além disso, os gestores políticos devem considerar outros aspectos, tais como o ambiente de implantação, as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade e as relações de poder que envolvem as diferentes fases do processo decisório.

Verificou-se que, muito embora a política pública seja uma ação formulada a partir de instrumentos metodológicos e objetivos específicos, para combater um problema público, o enfrentamento à situação requer a participação de atores integrados, ou seja, tanto por instituições privadas, como pelo Estado, a quem cabe a tomada de decisões.

Em continuidade apresentei, sucintamente, algumas tipologias, sob as quais são classificadas as políticas públicas, e que se são relevantes para a análise de meu objeto de

pesquisa, haja vista os documentos legais e jurídicos que legitimaram a adoção da política de reserva de vagas para negros no Brasil, classificá-las como políticas compensatórias.

No que concerne à política de reserva de vagas para negros, especificamente, pude confirmar que elas se tratam de políticas focais, pois atendem a um grupo determinado, de natureza compensatória, porque visam corrigir distorções sócio-históricas, mas que não deixam de ter caráter regulatório, na medida em que estabelecem normatizações a serem seguidas por todos os sujeitos que participam do processo.

Diante desta catalogação, acerca da tipologia classificatória das políticas públicas, percebi que elas não devem estar fechadas em modelos rígidos, pois, embora possuam formas de atuação, objetivos e destinatários diversos, essas classificações apresentadas, por muitas vezes, se mesclam entre si. Isso ocorre na medida em que elas têm como meta uma norma regulatória, que pode ter particularidades distributivas, mas que também mantêm propriedades constitutivas ou estruturadoras. Apesar das políticas serem criadas para atender a uma demanda de um grupo específico, de alguma forma, trarão reflexos qualitativos para toda a sociedade.

Após esse estudo de embasamento das políticas públicas, busquei experiências internacionais exitosas e de relevância histórica, com aplicação de ações afirmativas em prol de grupos desfavorecidos e vulneráveis, para que pudesse entender sua forma de aplicação e compará-las com o Brasil. Os EUA e a Índia foram escolhidos, pois, assim como o Brasil, são nações que possuem populações multiculturais subdivididas em grupos desproporcionalmente representados nos estratos sociais. Além disso, trazem o comprometimento com a proteção aos direitos e às garantias individuais nos respectivos textos constitucionais.

A pesquisa demonstrou que o termo “ações afirmativas” ganhou projeção nos EUA, a partir da década de 1950, embora também utilize-se a expressão discriminação reversa, com a adoção de intervenções em favor dos negros ou afro-americanos, como são denominados. Na Índia também foram adotados os termos “políticas de reserva”, “discriminação compensatória” “discriminação positiva” ou “discriminação protetiva”, para se referir às políticas voltadas para os *Dalits*, antigos Intocáveis, que correspondem ao mais baixo nível no sistema de castas hindu e os *Adivasis*, que são grupos tribais, além de uma gama de castas consideradas atrasadas.

Em ambos os países, a adoção das ações afirmativas, mediante regimes preferenciais, em admissões e seleções, teve o escopo de aumentar a representatividade desses grupos sub-representados na universidade e em outras áreas da sociedade, inclusive no serviço público,



no caso dos EUA, o que tem contribuído para o fortalecimento de ambas as sociedades de maneira geral.

No Brasil, foi demonstrado que o Movimento Social Negro luta por ações afirmativas desde a década de 1940. Naquela época já se propunha a adoção de políticas afirmativas compensatórias para negros, nas modalidades de reserva de vagas nas legendas partidárias e bolsas de estudo, a fim de que pudessem ingressar no ensino secundário e nas universidades públicas e privadas.

Verifiquei que o Brasil, assim como outras nações, sofreu influências a partir de tratados internacionais como, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que marcou o processo de internacionalização dos direitos humanos, sob a perspectiva da universalidade, bem como da Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1958, que combate a discriminação por raça e cor. Assim, considero que a partir desses eventos, a redistribuição e o reconhecimento dos direitos, principalmente de grupos historicamente desfavorecidos, como os negros, passaram a ser valorizados e, portanto, medidas de enfrentamento aos preconceitos e das estruturas discriminatórias são necessárias.

Julgo pertinente destacar os três tipos de políticas públicas de combate às desigualdades raciais comuns no Brasil, que são as ações repressivas, aquelas de combate aos atos discriminatórios por meio dos dispositivos legais vigentes; as ações valorizativas, que objetivam o reconhecimento à pluralidade étnica e cultural dos negros e sua contribuição para a formação da nação, em enfrentamento aos estereótipos negativos historicamente constituídos; e as ações afirmativas que visam garantir a oportunidade de acesso dos grupos discriminados nos espaços educacionais, políticos, culturais, econômicos, sociais e institucionais, por meio da adoção de medidas temporárias que permitam um tratamento diferenciado com vistas a reverter um contexto de discriminação e exclusão.

Diante do que foi demonstrado aponto como exemplo de política pública de ação valorizativa, a Lei 10.639/2003, que visa incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira. Entretanto, verifico que, apesar deste dispositivo estar em vigor há 15 anos, as ações concernentes a esta temática, ainda se concentram nos livros, que trazem os negros como escravizados, sem, propriamente, apresentar um conteúdo de debate sobre o racismo, preconceito e as discriminações raciais, no chão da escola.

Ficou constatado que 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 reivindicavam 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. Entretanto, quando foi publicado o Estatuto da Igualdade Racial, as cotas foram suprimidas do texto final da Lei 12.288/2010, em que pese todas as lutas referenciadas.

À vista dessa supressão de cotas para negros no Estatuto, constatei que, embora o percentual de autodeclarados como pretos e pardos pela PNAD-Contínua venha crescendo a cada pesquisa, permanecem, no Brasil, entre negros e brancos, desigualdades econômicas, sociais e educacionais, que vão além do racismo interpessoal. Portanto, ainda se verificam mais negros ocupando profissões de baixa exigência escolar, que geralmente, são consideradas subalternizadas no ranking profissional brasileiro. Na esfera pública este fenômeno também ocorre, haja vista a baixa representatividade de negros que vemos nos altos escalões dos governos, dentre Ministros, diretores de estatais, nos tribunais superiores, nos cargos com maior exigência, de maior escolaridade e nas funções comissionadas.

Identifico que este cenário de discriminação racial é decorrente de práticas ou de omissões de instituições e do Estado que, factualmente, têm legitimado o racismo institucional. Este tipo de racismo se manifesta desde o fenômeno do branqueamento, estabelecido na sociedade brasileira, no pós-abolição, com o estímulo à imigração europeia. A partir de então, enraizou-se no imaginário social, um autoconceito simbólico, em que a supremacia do grupo racial branco, o qual é considerado o tipo ideal, submete o grupo negro a uma condição de inferioridade. Entendo este comportamento como uma manifestação da branquitude que ao reificar o branco como o intangível, o normal, o belo, hierarquiza a humanização dos negros, que são considerados os anormais, os visíveis, na medida de sua diversidade e invisíveis quando se trata de aquisição de direitos.

Portanto, considero que 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.

Dois anos após a promulgação do Estatuto da Igualdade Racial, diante de recorrentes debates e reivindicações, a implementação de cotas para negros chegou à esfera da educação com a Lei 12.711/2012, que instituiu a reserva de vagas para negros 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.

Face à pesquisa documental realizada, detectei que muitas seleções por meio de cotas raciais no ensino superior público, baseados na Lei 12.711/2012, foram judicializadas. Tal fato ocorreu diante de inúmeras autodeclarações fraudulentas que envolviam os beneficiários de cotas, haja vista que vários favorecidos pelo sistema não correspondiam ao fenótipo do grupo racial negro. Todo esse cenário serviu de pano de fundo para que eu partisse para o segundo objetivo específico desta investigação que foi averiguar como se deu o processo de criação das comissões de heteroidentificação.

A legitimidade da reserva de vagas foi colocada em xeque, face aos casos de denúncias baseados em autodeclarações fraudulentas, que pululavam na mídia, aliados à ADPF 186/DF, ajuizada pelo DEM, em 2009, por meio da qual o partido propugnava pela inconstitucionalidade do sistema de reserva de vagas para negros, aplicado pela UNB, que havia utilizado uma comissão para fazer a seleção dos candidatos ao ensino superior, autodeclarados negros.

Outrossim, verifiquei que a peça introdutória do DEM dispunha que a UnB submetera os candidatos a um ‘Tribunal Racial’, por meio do qual os direitos dos indivíduos ficariam na dependência da discricionariedade dos componentes da comissão. A argumentação contrária à adoção das cotas raciais, do DEM, pautou-se em que o acesso aos direitos fundamentais no Brasil era negado aos pobres e, portanto, não estava ligado à questão racial.

O acórdão com a decisão acerca da ADPF 186 destaca as desigualdades históricas enfrentadas pelos negros e o princípio constitucional da igualdade. Foi abordada a dicotomia igualdade material x igualdade formal, para analisar o disposto no texto constitucional. Segundo o arrazoado da decisão para possibilitar a efetividade da aplicação da igualdade material para a coletividade, cabe ao Estado adotar políticas universalistas que atinjam grupos direcionados, no sentido de atribuir-lhes “vantagens” temporárias que permitam superar desigualdades oriundas de situações historicamente impostas que lhes forçaram a situações desvantajosas.

Neste contexto, a Lei 12.990/2014 foi sancionada estabelecendo as cotas para negros, no percentual de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos no âmbito federal, com período de vigência para 10 anos, e estabeleceu o critério da autodeclaração dos candidatos como pretos ou pardos, no ato da inscrição no certame, conforme o quesito cor ou raça, utilizado pelo IBGE.

Constatei que a implantação do sistema de reserva de vagas para negros, estabelecido em conformidade com a Lei 12.990/2014, vem corrigir a baixa participação deste grupo racial nos cargos da administração pública federal, cujo percentual, em junho/2014, correspondia a 51,7% de brancos para 26,4% de negros. Nas autarquias, especificidade de órgão da qual fazem parte as universidades, a representação de brancos é maior, 55,49%, enquanto a de negros é menor, 24,4%. Ademais, quando se fala em pretos a presença é ainda menos significativa, pois dos 24,47% dos negros nas autarquias, somente 4% correspondem aos autodeclarados pretos.

A exemplo das cotas no ensino superior público, ocorreu a judicialização da Lei 12.990/2014, por meio da ADC 41/DF, muito embora tenha sido pela via inversa à ADPF 186/DF. A ADC 41/DF buscou a declaração de constitucionalidade da norma contra os argumentos que alegavam a utilização das normas no ensino superior e nos concursos públicos incorria no *bis in idem*. Entretanto a decisão final foi favorável à não violação do preceito, pois se identificou que a medida era adequada, necessária e proporcional em sentido estrito. Portanto, a constitucionalidade da Lei 12.990/2014 foi declarada, assim como a legalidade da adoção da heteroidentificação, subsidiariamente à autoidentificação, como mecanismo de intimidação às tentativas de fraudes.

Percebi que embora a Lei 12.990/2014, constituísse uma grande conquista, de vários segmentos da sociedade, por não prever em seu texto nenhum mecanismo de repressão às fraudes na autodeclaração, estas continuaram a ocorrer, o que incentivou as críticas negativas, concernentes à aplicação de ações afirmativas com viés étnico-racial. Portanto, foi publicado regulamento para aferição das características raciais, baseado no critério fenotípico, detectado por comissões de verificação de veracidade, por meio da Orientação Normativa 03/2016. O ato de criação das comissões reconheceu, no ordenamento jurídico-social, os dois critérios de identificação do candidato à reserva de vagas para negros, a autodeclaração e a heteroidentificação no ordenamento jurídico.

A despeito da Orientação Normativa 03/2014 ter instituído uma evolução benéfica, ao estabelecer as comissões como critério fixo, ainda restaram dúvidas e pontos obscuros,

relativos à identificação dos reais sujeitos de direito da reserva de vagas para negros. Assim sendo, a O.N. 03/2016 foi revogada pela Portaria Normativa 04/2018, que trouxe mais esclarecimentos acerca da abrangência de atuação das comissões de verificação.

Em prosseguimento, para examinar as pressões e o papel desempenhado pelas comissões de verificação de veracidade da autodeclaração feita pelos candidatos diante da reserva de vagas com viés étnico-racial nos concursos públicos, bem como verificar a sua efetividade como mecanismo de seleção de negros a essas vagas, realizei entrevistas com gestores e membros das comissões de heteroidentificação racial de três universidades federais.

Constatei que nem todos os membros das comissões tinham ligação com a temática das relações étnico-raciais, anteriormente à sua participação. Este dado pode ser um indicador de uma falta de compromisso institucional, para implementar a ação afirmativa, que engloba vários aspectos, quer sejam a seleção dos participantes das comissões, sua capacitação o acompanhamento e o controle sob os trabalhos realizados.

Ademais apurei que nenhuma das instituições investigadas aplicavam a reserva de vagas para negros nos concursos públicos, antes da Lei 12.990/2014. Posso inferir que as relações de poder e o jogo de interesses, ainda exercem influência dentro das instituições, quando se trata de implementar determinada política ou ação e os beneficiários a quem elas são direcionadas.

Verifiquei que existe um consenso quanto à necessidade de se aplicar a reserva de vagas para negros nos concursos públicos. A baixa representatividade de negros nos cargos públicos é quantificável e percebida no colorismo que impera nas universidades. Outro fator apontado foi a necessidade de se aplicar a reserva de vagas para negros também para a ocupação de cargos em comissão e direção, o que é reforçado pelos percentuais apresentados de 60,6% de brancos ocupando estes postos de gerenciamento, enquanto apenas 24,7% de negros ocupam essas posições, na administração federal.

Diante da análise do discurso dos informantes, restou provado que o trabalho de verificação de veracidade da autoclassificação étnico-racial, realizado pelas comissões de heteroidentificação, é justo e necessário. Entretanto, ainda existe uma carência de uma concomitância harmoniosa entre a autodeclaração e a heteroidentificação, o que vulnerabiliza as comissões e as tornam alvo daqueles que são contrários às cotas. Portanto, ambos os critérios coexistem e constituem dois caminhos para se realizar a identificação étnico-racial. Entretanto, não basta o indivíduo declarar que se sente negro, o que constitui um posicionamento subjetivo, faz-se mister que o grupo que forma a comissão de aferição da

autodeclaração, legitime a inclusão daqueles que possuem o fenótipo dos historicamente excluídos.

Verifiquei que os membros das comissões têm certo temor de se verem envolvidos em ações judiciais oriundas de candidatos que tiveram sua autodeclaração indeferida. No que concerne às decisões dos tribunais exaradas em processos judicializados por candidatos que tiveram suas autodeclarações indeferidas pelas comissões, verifica-se uma forte tendência ao reconhecimento dos trabalhos realizados por estas, na medida em que, cada vez mais, as sentenças têm sido desfavoráveis aos recorrentes.

Foi notada uma determinada restrição, por parte do judiciário, aos critérios de exclusão do concurso dos candidatos que se autodeclaram pardos e são indeferidos pelas comissões, segundo os mandamentos da Portaria Normativa 04/2018. Neste ponto, verifiquei que a justiça vem se manifestando no sentido de acatar a decisão de indeferimento das comissões de aferição, porém revertendo a situação de excluído do certame, fazendo-o constar da listagem geral de aprovados no concurso.

Quanto à capacitação dos membros das comissões, ainda se apresenta bem inferior ao necessário. Além de ter sido demonstrado que não há acompanhamento nem fiscalização sobre os trabalhos realizados pelas comissões, o debate, por meio de estudos de casos, por exemplo, é ínfimo. As comissões são formadas, quando há um concurso em vigor e é necessário atender à legislação, o que não garante a coesão dos grupos. A instituição deveria manter um grupo de trabalho com participantes que possuam experiência na temática das relações étnico-raciais, além de conhecimento sobre a legislação pertinente, para que possam coordenar medidas e políticas institucionais para organização do procedimento da heteroidentificação. Este grupo atuaria em todas as fases do concurso, inclusive a capacitação dos membros da comissão e a elaboração do edital, evitando-se, assim, que pontos controvertidos, acerca do procedimento da comissão de heteroidentificação, até a prática da avaliação da autodeclaração étnico-racial, comprometam o procedimento.

Percebi, que, apesar de muitos indivíduos se autodeclarem como pardos, sua perspectiva étnica é guiada pela *afroconveniência*, na medida em que não se sentem, verdadeiramente, pertencentes ao grupo racial negro. Ficou demonstrado que esse comportamento tem suas raízes na política estatal pós-abolicionista que estabeleceu o ideal de branqueamento para a população brasileira. Este ideal permanece na contemporaneidade e provoca uma internalização de valores e práticas da cultura hegemônica, que leva à

construção de estereótipos e provoca um sentimento negativo de pertença ao grupo racial negro, diante de uma representação social negativa deste grupo.

Esta idiossincrasia, que ainda se verifica na sociedade brasileira, considera a branquitude como lugar de privilégios e vantagens, que significa superioridade histórica sobre pretos e pardos. Entendo este comportamento na perspectiva de que a elite branca brasileira assumiu-se como grupo hegemônico, sob os aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais, em detrimento dos negros. Desta forma, a racialidade branca, ignora a relação de discriminação racial sofrida pelos negros, legitimando o racismo institucional.

Restou confirmado que o grande desafio enfrentado pelas comissões de verificação étnico-racial, cinge-se ao autodeclarado pardo, considerando-se que o preconceito racial se estabelece como marca, ou seja, na quantidade de melanina na pele e nos traços fisionômicos como cabelos, nariz, olhos, impressos no sujeito. Assim, detectar, de forma inquestionável, a aparência do pardo, ainda constitui um elemento que permite que as decisões das comissões sejam questionadas, devido à alta miscigenação da população brasileira. Portanto, é necessário que critérios educativos e legais sejam pré-estabelecidos, para que as pessoas se conscientizem de que a origem e hereditariedade do indivíduo, no Brasil, não o caracterizam como pardo.

Foram analisados os dados quantitativos tabelados, referentes à autodeclaração étnico-racial de servidores docentes e técnico-administrativos ativos da UFRRJ, onde foi realizado um comparativo entre 2012 e 2018. Tais percentuais servem para exemplificar que o quadro de servidores permanece branco e que a reserva de vagas para os autodeclarados negros, bem como as comissões de aferição da autodeclaração, que zelem por selecionar os verdadeiros sujeitos de direito desta ação afirmativa, são imprescindíveis para superar o racismo institucional que afeta não somente as organizações, mas o Estado brasileiro.

Detectei que existe uma séria lacuna a ser resolvida, no que se relaciona aos concursos realizados para provimento de pessoal docente. A falta de normatização a esse respeito tem contribuído para a baixa representatividade de docentes negros nas instituições. Faz-se necessário uma norma de procedimento nos casos dos editais que contêm muitas vagas para docentes, entretanto apresenta somente uma por área do conhecimento ou por *campus* de atuação. Nestas circunstâncias as instituições ou estão se negando a destinar vagas para negros, ou realizam sorteios públicos. Entendo que nenhuma das duas soluções apresentadas atendem ao propósito da lei. Portanto, esta falha necessita ser sanada, pelo poder público, por

meio de regulamentação própria, para que todos sigam uma determinada norma e destinem vagas para negros nos concursos públicos para docentes.

Também mostrou-se provada a presença do racismo institucional que influi nos processos históricos, sociais e políticos. Todos os entrevistados responderam, unanimemente, que o grande hiato existente entre negros e brancos nos campos econômico, social e educacional, é decorrência do racismo institucional, que encontra suporte na atuação histórica do Estado representado pela ideologia do branqueamento e o mito da democracia racial, sustentáculos deste tipo de racismo.

Outra constatação trazida pela pesquisa está ligada à ausência de discussões na sociedade brasileira, bem como na academia, acerca do racismo institucional, o qual pode ser encontrado, por exemplo, nas relações do cotidiano, nas escolas, nas universidades, nos ambientes de trabalho, tanto em empresas públicas quanto privadas.

À guiza de conclusão, diante dos aspectos apontados pelas análises bibliográfica e documental, aliadas à análise de discurso dos Entrevistados, acerca do papel exercido pelas comissões de heteroidentificação, entendo que sua prática significa evitar e coibir que fraudes sejam praticadas e os verdadeiros sujeitos de direito, façam jus ao benefício. De outra forma, não se poderia legitimar o propósito da ação afirmativa, pela reserva de vagas para negros, que visa oportunizar um tratamento diferenciado e compensatório por desvantagens enfrentadas, principalmente no mercado de trabalho, em uma sociedade que apresenta o racismo estruturado.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADEODATO, J. M. *Ética e Retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ALVES, J. A. L. *A Conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de todos*. Revista Brasileira Políticas Internacionais 45 (2): p. 198-223, 2002.
- ALVES MAZZOTTI, A. J. *O planejamento de pesquisas qualitativas em educação*. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, v. 77, p. 53-61, maio 1991.
- ANDERSON, B. R. *Comunidades Imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- ANDREWS, G. R. *Negros e Brancos em São Paulo*. Tradução: Magda Lopes; revisão técnica e apresentação Maria Lígia Coelho Prado. – Bauru: EDUSC, 1998.
- ASSUNÇÃO, P. *Negócios jesuíticos: o cotidiano da administração dos bens divinos*. São Paulo: EdUSP, 2004.
- AZEVEDO, C. M. M. *Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites – século XIX*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BANDEIRA DE MELHO, C. A. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- BARBIER, R. *A pesquisa-ação*. Trad. Lucie Didio. Brasília: Liber Livro, 2002.
- BARBOSA, R. *Oração aos moços*. Edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. – 5. ed. – Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997.
- BARTH, F. *O guru, o iniciador e outras iniciações antropológicas*. Rio de Janeiro: Contracapa, 2000.
- BENTO, M. A. S., CARONE, I. *Pactos narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público*. São Paulo, APA, 2002.
- BENTO, M. A. S. *Branqueamento e branquitude no Brasil*. In: Psicologia Social do Racismo. Iray Carone e Maria Aparecida da Silva Bento (Orgs.) Petrópolis: Vozes, 2014.
- BENTO, M. A. S. *Branquitude: O lado oculto do discurso sobre o negro*. In: Psicologia Social do Racismo. Iray Carone e Maria Aparecida da Silva Bento (Orgs.) Petrópolis: Vozes, 2014.
- BETTER, S. J. *Institutional racism: a primer on theory and strategies for social change*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2008.
- BITTAR, M. & FERREIRA JUNIOR, A. *Educação jesuítica e crianças negras no Brasil colonial*. Revista brasileira de estudos pedagógicos, Brasília, v. 80, n. 196, p. 472-482, set./dez. 1999.

- BOBBIO, N. Dicionário de política. 11º Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BONAVIDES, P. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. Disponível em: <ftp://ftp.ufba.br/PROPG/Backup%20Dropbox/Arquivos/Ant%F4nio%20Cl%Eludio/CLAUDIO/BECK%20UP%20-%20DOCUMENTOS/MATERIAL%20DE%20DIREITO/Outros%20livros%20de%20Direito/Paulo%20Bonavides-Ci%EAncia%20Pol%EDtica.pdf>. Acesso em 2 nov 2018.
- BORDA, O. F. *Participatory (action) research in social theory: origins and challenges*. In: Reason P. & Bradbury H. Handbook of action research. London: Sage Publication, 2006.
- BOURDIEU, P. *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.
- BORDIEU, P. *A reprodução*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.
- 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
- BOURDIEU, P. *Capital simbólico e classes sociais*. (Novos Estudos – CEBRAP [on line], 2013, n. 96, pp 110 a 115.
- BRANDÃO, C. R. *A pergunta a várias mãos: a experiência da pesquisa no trabalho do educador*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL – CONSTITUIÇÃO de 24 de janeiro de 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em 14 out 2017.
- BRASIL - DECRETO Nº 19.482 de 12 de dezembro de 1930. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>. Acesso em 14 out 2017.
- BRASIL – DECRETO Nº 62.150 de 19 de janeiro de 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D62150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D62150.htm). Acesso em 7 set 2017.
- BRASIL - DECRETO Nº 65.810 de 8 de dezembro de 1969. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65810-8-dezembro-1969-407323-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 7 set 2017.
- BRASIL - DECRETO Nº 592 de 06 de julho de 1992. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em 02 nov 2017.

BRASIL – DECRETO 3.298 de 20 de dezembro de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3298.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm). Acesso em 08 out 2018.

BRASIL – DECRETO Nº 7.824 de 11 de outubro de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/D7824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7824.htm). Acesso em 08 out 2017.

BRASIL – DECRETO-LEI Nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 08 out 2018.

BRASIL – DECRETO-LEI Nº 7.967 de 18 de setembro de 1945. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del7967.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7967.htm). Acesso em 8 set 2017.

BRASIL. Direitos humanos, instrumentos internacionais: documentos diversos. Índice: Ana Valderez Ayres Neves de Alencar; colaboração: José Vicente dos Santos. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1990.

BRASIL – LEI Nº 581 de 4 de setembro de 1850. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1390-3-julho-1951-361802-norma-pl.html>. Acesso em 20 set 2017

BRASIL – LEI Nº 3.353 de 13 de maio de 1988. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim3353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm). Acesso em 20 set 2017.

BRASIL – LEI Nº 1.390 de 3 de julho de 1951. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1390-3-julho-1951-361802-norma-pl.html>. Acesso em 03 out 2017.

BRASIL – LEI Nº 62.150 de 19 de janeiro de 1968. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d62150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d62150.htm). Acesso em 05 nov 2017.

BRASIL – LEI Nº 5.465 de 03 de julho de 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L5465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5465.htm). Acesso em 30 ago 2018.

BRASIL - LEI Nº 7.716 de 05 de janeiro de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7716.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm). Acesso em 10 ago 2017.

BRASIL – LEI Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em 8 set 2017.

BRASIL - LEI Nº 9.459 de 13 de maio de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9459.htm). Acesso em 10 ago 2017.

BRASIL - LEI Nº 9.882 de 03 de dezembro de 1999. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/Lei\\_9882.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/Lei_9882.pdf). Acesso em 3 jan 2018.

BRASIL – LEI Nº 10.639 de 9 de janeiro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso em 7 jul 2017.

BRASIL – LEI Nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11096-13-janeiro-2005-535381-normaatualizada-pl.html>. Acesso em 25 jul 2017.

BRASIL - LEI Nº 12.288 de 20 de julho de 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm). Acesso em 8 set 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](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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm). Acesso em 8 set 2017.

BRASIL – LEI 13.146 de 06 de julho de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm). Acesso em 08 jan 2019.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm). Acesso em 08 set 2017.

BRASIL – Ministério Público Federal de São Paulo - (MPF-SP). Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/sp/migracao/sala-de-imprensa-unidadeprsp/noticias\\_prsp/15-06-15-2013-mpf-sp-pede-suspensao-do-concurso-para-professor-do-ifsp-ate-que-reserva-de-vagas-para-candidatos-com-deficiencia-negros-e-pardos-seja-assegurada](http://www.mpf.mp.br/sp/migracao/sala-de-imprensa-unidadeprsp/noticias_prsp/15-06-15-2013-mpf-sp-pede-suspensao-do-concurso-para-professor-do-ifsp-ate-que-reserva-de-vagas-para-candidatos-com-deficiencia-negros-e-pardos-seja-assegurada). Acesso em 2 fev 2019.

BRASIL – Ministério Público Federal - 3ª região. Disponível em [http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2018/acao\\_mpf\\_contra\\_exclusao\\_candidatos\\_concursos\\_simples\\_discordancia\\_comissao\\_heteroidentificacao.pdf/view](http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2018/acao_mpf_contra_exclusao_candidatos_concursos_simples_discordancia_comissao_heteroidentificacao.pdf/view). Acesso em 02 fev 2019.

BRASIL – Nota Informativa de 23 de maio de 2017 da S Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/servidores/arquivos/NOTAINFORMATIVAPolitic asCotasRaciais.docx>. Acesso em 5 jun 2018.

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=02/08/2016>. Acesso em 15 ago 2016.

BRASIL – PORTARIA CONJUNTA Nº 11 da Secretaria Executiva do Ministério do

Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e da Cidadania. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=312&data=27/12/2016>. Diário Oficial da União, nº 248, Seção I, p. 312. Acesso em 04 ago 2018.

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.

BRASIL – Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 9ª edição, 2012. Disponível em: [file:///C:/Users/Angela/Documents/Doutorado/Tese/regimento\\_interno\\_9ed%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Angela/Documents/Doutorado/Tese/regimento_interno_9ed%20(1).pdf). Acesso em 21 out 2017.

BRASIL – Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 41). Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Rel. Min. Luis Roberto Barroso. Brasília, DF, 20 de abril de 2018, Diário de Justiça, Brasília, DF, 7 de maio de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314272794&ext=.pdf>. Acesso em 11 jul 2018.

BRASIL – Supremo Tribunal Federal – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF – 127). Rel. Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 25 de fevereiro de 2014, Diário de Justiça, Brasília, DF, 28 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/legislacaoAnotadaAdiAdcAdpf/verLegislacao.asp?lei=1>. Acesso em 02 dez 2018.

BRASIL – Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.186. Impetrante: Democratas (DEM). Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 26 de abril de 2012. Diário de Justiça, 20 de outubro de 2014, Brasília, DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em 16 maio 2016.

CADERNO JUDICIAL JFRJ – Data de Disponibilização: terça-feira, 14 de agosto de 2018 Data de Publicação: quarta-feira, 15 de agosto de 2018, págs 80 e 81. Disponível em: <http://dje.trf2.jus.br/DJE/Paginas/Externas/ListaDiarios.aspx>. Acesso em 22 ago 2018.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2ª ed., Coimbra: Almedina, 1998.

CARDOSO, L. *Branquitude acrítica e crítica: a supremacia racial e o branco anti-racista*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud vol. 8 n. 1 ene-jun 2010.

CARMICHAEL S. & HAMILTON C. *Black Power: the politics of liberation in America*. E-book. Disponível em :<https://mygaryislike.files.wordpress.com/2016/12/black-power-kwame-ture-and-charles-hamilton.pdf> . Acesso em 15 dez 2017.

CARONE, I. & BENTO, M. A. S. *Psicologia Social do Racismo*. (Orgs). Petrópolis: Vozes, 2014.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009.

CASASSUS, J. *A escola e a desigualdade*. São Paulo: Educ, 2007.

CAVALLEIRO, E. S. *Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal 10.639/03*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

CELLA, J. R. G. *A Crítica de Habermas à Idéia de Legitimidade em Weber e Kelsen*. In: XXII CONGRESSO MUNDIAL DE FILOSOFIA DO DERECHO E FILOSOFIA SOCIAL, Granada, 2005.

Disponível em <<http://www.cella.com.br/conteudo/Habermas-IVR-01.pdf>>. Acesso em 02 nov 2018.

CHIAVENATO, J. J. *O negro no Brasil*. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisas em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez, 1998.

COELHO, L. F. *Lógica jurídica e Interpretação das leis*. Rio: Forense, 1981.

COMPARATO, F. K. *Direito público: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996.

COMTE, A. *Discurso sobre o espírito positivo*. São Paulo : M. Fontes, 1990.

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](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf). Acesso em 20 set 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – Instrução Normativa Nº 63 de 18 de março de 2015. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/Instru%C3%A7%C3%A3o\\_Normativa\\_n%C2%BA\\_63.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/Instru%C3%A7%C3%A3o_Normativa_n%C2%BA_63.pdf). Acesso em 4 ago 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – Resolução 203 de 23 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2974>. Acesso em 4 ago 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – Recomendação 41. Diário Eletrônico do Ministério Público, Caderno Processual, p. 1/3, edição 166, edição de 05/08/2016. Disponível em <https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/f?p=102:4:0::NO::>. Acesso em 04 ago 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – Resolução 170. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 8-10, edição de 29/06/2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-170.pdf>. Acesso em 4 ago 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/Instru%C3%A7%C3%A3o\\_Normativa\\_n%C2%BA\\_63.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/Instru%C3%A7%C3%A3o_Normativa_n%C2%BA_63.pdf). Acesso em 4 ago 2018.

CONSTITUIÇÃO DA INDIA. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj031254.pdf>. Acesso em 10 nov 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](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.

COSTA, S. *O branco como meta: apontamentos sobre a difusão do racismo científico no Brasil pós-escravocrata*. Estudos Afro-Asiáticos, n. 1/2/3, p. 47-68, jan./dez. 2006.

COX T. H., BLAKE S. *Managing Cultural Diversity: Implications for Organizational Competitiveness*. The Executive, Vol. 5, No. 3 (Aug., 1991), pp. 45-56. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/4f9e/8a0c34abe85eace549fa924fc2719aabef3.pdf>. Acesso em 13 set 2018.

CRAWFORD, N. G. *et al.* *Loci associated with skin pigmentation identified in African populations*. SCIENCE JOURNAL, 12 Oct, 2017. Disponível em <http://science.sciencemag.org/content/early/2017/10/11/science.aan8433.full>. Acesso em 29 nov 2017.

CRESPO, C. D. *Fraudes nos sistemas de cotas e mecanismos de fiscalização – O papel do Ministério Público*. Disponível em: [www.cnmp.gov.br/portaldatransparencia/images/atividade\\_fim/Audiencia\\_Publica/Ata\\_Fraud\\_e\\_no\\_Sistema\\_de\\_Cotas.odt](http://www.cnmp.gov.br/portaldatransparencia/images/atividade_fim/Audiencia_Publica/Ata_Fraud_e_no_Sistema_de_Cotas.odt). Acesso em 23 jan 2018.

CRI. *Articulação para o Combate ao Racismo Institucional. Identificação e abordagem do racismo institucional*. Brasília: CRI, 2006.

CRISÓSTOMO, M. Disponível em: <http://ibahia.globo.com/entrevistas/artigos/default.asp?modulo=60&codigo=192264> Acesso em 05 fev 2011.

DALLARI, D. de A. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

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](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.

DELGADO, M. G. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 17ª ed, 2018.

DIAS, G. R. M. *Considerações à Portaria Normativa Nº 4 de 6 de abril de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão*. In: Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos/ Gleidson Renato Martins Dias e Paulo Roberto Faber Tavares Junior, organizadores. – Canoas: IFRS campus Canoas, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/m2u7gN>. Acesso em 15 jan 2019.

DICIONÁRIO PRIBERAM ONLINE. Disponível em <https://www.priberam.pt/dlpo/> Acesso em 03 nov 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

DINIZ, Maria Helena. *Conflito de normas*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

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

DOMINGUES, P. *Movimento da negritude: uma breve reconstrução histórica*. África: Revista do Centro de Estudos Africanos. USP, S. Paulo, 24-25-26: 193-210, 2009. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/africa/article/view/74041/77683>. Acesso em 7dez 2017.

DU BOIS, W. E B. *The Souls of Black Folk*. Greenwich, Conn: Fawcett Publications, 1961.

DURHAM, E. R. *Desigualdade educacional e cotas para negros nas universidades*. Novos Estudos, CEBRAP, São Paulo, n. 66, p. 8, jul. 2003.

DURKHEIM, E. *Da divisão do trabalho social. / As formas elementares da vida religiosa*. In: Coleção Os pensadores. São Paulo, Abril Cultural, 1978.

DWORKIN, R. *Igualdade como ideal*. Novos estud. - CEBRAP no.77 São Paulo Mar. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002007000100012&script=sci\\_arttext#nt03](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002007000100012&script=sci_arttext#nt03). Acesso em 9 jan 2018.

DYE, T. D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1972.

EASTON, D. A. *Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.



ENAP – Estudos. Servidores Públicos Federais. Raça/Cor – 2014. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/documents/586029/629733/Servidores+P%C3%BAblicos+Federais/988a23a8-c725-4f82-91ac-6e51a69a151b> (p.2) Acesso em 2 jan 2018.

ENCICLOPÉDIA CULTURAMA.

Disponível em <https://edukavita.blogspot.com.br/2015/07/definicao-de-metis-conceito-e.html>. Acesso em 16 dez 2017.

ERIKSEN, T. H. *Ethnicity and nationalism. anthropological perspectives*. London: Pluto Press 1993

ESTANISLAU, B., GOMOR, E. e NAIME, J. *A inserção dos negros no serviço público federal e as perspectivas de transformação a partir da Lei de Cotas*. In: Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas/organização Alessandro Freire e Pedro Palotti. – Brasília: Enap, 2015.

EXECUTIVA NACIONAL DA MARCHA ZUMBI (ENMZ). *Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial: marcha Zumbi contra o racismo, pela cidadania e vida*. Brasília: Cultura Gráfica e Ed., 1996.

FALCON, F. J. C. *História Cultural e história da educação*. In: Revista Brasileira de Educação, v. 11, n. 32, maio/ago. 2006.

FANON, F. *Pele Negra, Máscaras Brancas*. Rio de Janeiro: Fator, 1980.

FERNANDES, F. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FERNANDES, F. *O negro no mundo dos brancos*. 2 ed. Revista – São Paulo: Global, 2007.

FERNANDES, F. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FERREIRA, L. F. “Negritude”, “Negridade”, “Negricia”: *história e sentidos de três conceitos viajantes*. USP: Via Atlântica nº 9 jun/2006; 163 - 183. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dlcv/posgraduacao/ecl/pdf/via09/Via%209%20cap12.pdf>. Acesso em 29 out 2017.

FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Disponível em:

<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/CafeEIndustria/Imigracao>. Acesso em 28 out 2017. CPDOC - Centro de Pesquisa e Do

FONSECA, A. M. M. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.

FONSECA, D. J. *Ações afirmativas como políticas públicas na história do Brasil*. In: Políticas públicas na Contemporaneidade. Organizadores Doracina Aparecida de Castro Araújo & Ailton de Souza. 1 ed. Curitiba: CRV, 2013.

FONTOURA, M. C. L. *Tirando a vovó e o vovô do armário*. In: Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos/ Gleidson Renato Martins Dias e Paulo

Roberto Faber Tavares Junior, organizadores. – Canoas: IFRS *campus* Canoas, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/m2u7gN>. Acesso em 15 jan 2019.

FOUCAULT, M. *A arqueologia do saber*. 7 ed - Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FRANKENBERG, R. *White women, race matters: the social construction of whiteness*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995

FRANKENBERG, R. *A miragem de uma branquidade não-marcada*. In: WARE, Vron (org.). *Branquidade: identidade branca e multiculturalismo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 307 – 338.

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

FREYRE, G. *Casa grande & senzala*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1933.

FREY, K. *Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, 21, 211-259. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf> Acesso em 10 dez 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/CafeEIndustria/Imigracao>. Acesso em 28 out 2017.

GARCIA, R. M. C. Política de educação especial na perspectiva inclusiva e a formação docente no Brasil. *Revista Brasileira de Educação* v. 18 n. 52 jan.-mar. 2013.

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

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GILROY, P. *O Atlântico Negro: modernidade e dupla consciência*. Tradução de Cid Knipel Moreira – São Paulo: 34 ed - Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 2001.

GLAZER, N. & MOYNIHAN, D. P. *Beyond the melting pot; the Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italians, and Irish of New York City*. Massachusetts: Harvard University Press, 1970.

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: CJF, 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.

GOMES, N. L. *Ações afirmativas: dois projetos voltados para a juventude negra*. In *Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva e Valter Roberto Silvério (Orgs.) – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003 .

GOMES, N. L. *Programa de Ações Afirmativas na UFMG – Brasil: uma estratégia de resistência negra na diáspora africana*. In: Congresso Luso-Afro-brasileiro de Ciências Sociais, 8., 2004, Coimbra, Anais. Coimbra: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, 2004, p. 1-19. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/NilmaGomes.pdf>. Acesso em: 28 nov 2017.

GOMES, N. L. *Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal 10.639/03*. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. (Coleção Educação para Todos)

GOMES, N. L. *Diversidade étnico-racial, inclusão e equidade na educação brasileira: desafios, políticas e prática*. Disponível em [www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/94.pdf](http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/94.pdf). Acesso em 27 nov 2017.

GOMES, N. L. *Relações étnico-raciais, educação e descolonização dos currículos*. Currículo sem Fronteiras, v.12, n.1, pp. 98-109, Jan/Abr 2012.

GOMOR, E. S. *Política de cotas no serviço público e a adoção de mecanismos para coibir fraudes*. Nota Informativa de 23 de maio de 2017. Disponível em: [www.planejamento.gov.br/assuntos/servidores/arquivos/NOTAINFORMATIVAPoliticaCotasRaciais.docx](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/servidores/arquivos/NOTAINFORMATIVAPoliticaCotasRaciais.docx). Acesso em 28 jan 2018.

GORMLEY, W. T. *Regulatory Issue Networks in a Federal System*. Polity, v.18, n.4, p. 595-620, 1986.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2013, v.1.

GUIMARÃES, A. S. A. *Como trabalhar com “raça” em Sociologia*. Educação e Pesquisa – Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, vol. 29, n.1. São Paulo, Jan./Junho 2003.

GUIMARÃES, A. S. A. *Raça, cor, cor da pele e etnia*. Cadernos de Campo Revista dos alunos da pós-graduação em antropologia social da Universidade de São Paulo, v. 20, n. 20. São Paulo, 2011.

GUIMARÃES, A. S. A. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999.

- GUIMARÃES, E. *Semântica do acontecimento: um estudo enunciativo da designação*. Campinas, SP: Pontes, 2ª edição, 2005.
- GUIMARÃES, E. *Domínio Semântico e Determinação*. In: A Palavra: Forma e Sentido. Campinas: Pontes, 2007.
- HABERMAS, J. *Técnica e ciência como ideologia*. In: Os Pensadores, XLVIII. São Paulo, Abril Cultural, 1975.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.
- HALL, S. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 11. Ed. – Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- HALL, S. *The Problem of Ideology: Marxism without Guarantees*. In: David, M. and Chen, K.H. Stuart Hall: Critical Dialogues. Routledge: London and New York, 1996.
- HALL, S.. *Quem precisa de identidade?* In: Identidade e diferença – a perspectiva dos estudos culturais. Tomaz Tadeu SILVA (organizador). Petrópolis: Vozes, 2000.
- 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.
- HIRSCHMAN A. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- HOFLING, E. *Estado e políticas (públicas) sociais*. In: Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001
- HOWLETT M., RAMESH, M. & PERL, A. *Política pública, seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem Integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD-C). Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/18992-pnad-continua-2016-51-da-populacao-com-25-anos-ou-mais-do-brasil-possuiam-apenas-o-ensino-fundamental-completo.html>. Acesso em 30 mar 2018.
- IBGE - Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2017, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso em 30 mar 2018

IBGE – Agência de Notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18282-pnad-c-moradores.html>. Acesso em 2 jan 2018.

IBGE - Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017>. Acesso em 02 fev 2019.

IKAWA, D. *Ações afirmativas em universidades*. São Paulo: Lumen Juris, 2008.

IKAWA D. *Direito às ações afirmativas em universidades brasileiras*. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D; PIOVESAN, F. (orgs.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. São Paulo: Lumen Juris, 2008.

IÑIGUEZ, L. *Manual de análise do discurso em ciências sociais*. São Paulo: Vozes, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas\\_raciais/notas\\_tecnicas.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas_raciais/notas_tecnicas.pdf) Acesso em 20 jul 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49891.pdf>. Acesso em 29 set 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - Nota Técnica 17/IPEA/2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/140211\\_notatecnicadisoc17.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140211_notatecnicadisoc17.pdf). Acesso em 30 jun 2018.

INSTITUTO ETHOS – Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas. Cooperação Banco Interamericano de Desenvolvimento(BID), 2016. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/cedoc/perfil-social-racial-e-de-genero-das-500-maiores-empresas-do-brasil-e-suas-aco-es-afirmativas/> Acesso em 25 jan 2019.

INSTITUTO FEDERAL DO PARÁ. Disponível em: <http://ifpa.edu.br/documentos-institucionais/0000/concurso-tae-2016/2711-anexo-iv-padro-es-avaliativos/file>. Acesso em 24 jan 2018.

INTERNATIONAL CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF RACIAL DISCRIMINATION. Adopted and opened for signature and ratification by General Assembly resolution 2106 (XX) of 21 December 1965. Disponível em: [https://treaties.un.org/doc/source/docs/A\\_RES\\_2106-Eng.pdf](https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_2106-Eng.pdf). Acesso em 7 set 2017.

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

JENKINS, W.I. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. New York: St. Martin's Press, 1978.

JORNAL O GLOBO. Disponível em <http://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=201020160806>. Jornal O Globo, 06 de agosto de 2016, Matutina, Opinião, p. 19. Acesso em 04 ago 2018.

JUS BRASIL. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/298172/ratio-legis>. Acesso em 3 jan 2018.

JUS NAVEGANDI. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7739/amicus-curiae>. Acesso em 3 jan 2018.

KAMEL, A. *Não somos racistas. Uma reação aos que querem nos transformar numa nação bicolor*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

KELSEN, H. *Teoria geral do direito e do estado*. 3. ed. Tradução de Luís Carlos Borges, São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Traduzido por João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. de A. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 1991.

LASWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LASSWELL, H. D. *The policy orientation*. In: Daniel Lerner e Harold D. Lasswell (orgs.): *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LEITE, S. S. I. *História da companhia de Jesus no Brasil*. Tomo V. Século XVII-XVIII – Da Baía ao Nordeste – Estabelecimentos e Assuntos locais. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 2006

LIMA, K. *Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala*. Revista Universidade e Sociedade. ANDES – SN. 2015.

LINDBLOM, C. E. *The Science of Muddling Through*. Public Administration Review 19: 78-88. 1959.

LINDBLOM, C. E. *Still Muddling, Not Yet Through*. Public Administration Review 39: 517-526. 1979.

LOWI, T. *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, World Politics, 16: 677-715. 1964

LOWI, T. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. Public Administration Review, 32: 298-310. 1972.

LOPEZ, L. C. *O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde*. Interface - Comunic., Saude, Educ., v.16, n.40, p.121-34, jan./mar. 2012.

LUDKE, M. & ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo, EPU, 1986.

LUZ, M. G. F. “Negro”, “Preto”, “Mulato” e “Afrodescendente” e o silenciamento dos sujeitos nos discursos sobre as ações afirmativas. In: III Simpósio Nacional Discurso, Identidade e Sociedade (III SIDIS) Dilemas e Desafios na Contemporaneidade. UNICAMP - Campinas, SP – 14, 15 e 16 de fevereiro de 2012.

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MACIEL, C. E. *Discurso de inclusão e política educacional: uma palavra, diferentes sentidos*. InterMeio: revista do Programa de Pós-Graduação em Educação, Campo Grande, MS, v.15, n.30, p.32-54, jul./dez. 2009.

MAGGIE, Y. *O debate continua não existindo: as regras que determinam a aferição da autoclassificação racial em concursos públicos*. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/pop-arte/blog/yvonne-maggie/assunto/cotas-raciais/> Acesso em 12 dez 2018.

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

MAGGIE, Y. & FRY, P. H. *O debate que não houve a reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras*. ENFOQUES – Revista Eletrônica/Universidade Federal do Rio de Janeiro - v.1, n. 1. p. 92-117 – Nov 2002. Rio de Janeiro: PPGSA, 2002.

MAIO, M. C. & SANTOS, R. V. *As cotas raciais nos horizontes da antropologia: tréplica a dezoito comentaristas*. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 292-308, jan/jun 2005.

MARCONI, M. n. & LAKATOS E. M. *Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 2011.

MARSHAL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. São Paulo: Zahar Editores, 1967.

MARX, A. W. *Making race and nation: a comparison of the United States, South Africa and Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

MARTINS, Z. *Cotas raciais e o discurso da mídia: um estudo sobre a construção do dissenso*. Curitiba: Appris, 2018.

MC TAGGART, R. *Participatory action research: international contexts and consequences*. Albany: State University of New York Press, 1997.

MEAD, L. M. *Public Policy: Vision, Potential, Limits: Policy Currents*, Fevereiro: 1-4. 1995.

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.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade*. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOLLICA, M. C. (Orgs.). *A palavra: forma e sentido*. Campinas, SP: Pontes Editores, RG Editores, 2007.

MORAES, A. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2000.

MOREIRA, A. J. *Miscigenando os círculos do poder: ações afirmativas, diversidade racial e sociedade democrática*. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 61, n. 2, maio/ago. 2016, p. 117 – 148

MOTTA, F. (Org.). *Concurso Público e Constituição*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MUNANGA, K. *Negritude. Usos e sentidos*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1988.

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-nocoos-de-raca-racismo-dentidade-e-etnia.pdf> Acesso em 20 nov 2017.

MUNANGA, K. *Superando o Racismo na escola*. (Org.) Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

MUNANGA, K. *Um branco pode ser negro. Não é uma questão biológica, mas política*. In: Desconfiando: Porque o mundo é maior do que imaginamos. 2009. Disponível em: <https://desconfiando.wordpress.com/2009/10/15/um-branco-pode-ser-negro-nao-e-uma-questao-biologica-mas-politica/> Acesso em 25 nov 2013.

MUNANGA, K. *Educação e Diversidade Cultural*. In Cadernos PENESB – Periódico do Programa de Educação sobre o Negro na Sociedade Brasileira – FEUFF (n. 10) (janeiro-junho 2008-2010) Rio de Janeiro/Niterói – EdUFF/2008/2010.

MUNANGA, K. *Negritude e identidade negra e afrodescendente: um racismo ao avesso?* Revista da ABPN • v. 4, n. 8 • jul.–out. 2012.

NASCIMENTO, A. *O mito da democracia racial*. Cadernos brasileiros 10, nº 47 (Maio-Junho), 1968.

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

NASCIMENTO, A. *Teatro experimental do negro: trajetória e reflexões*. Estudos Avançados, vol.18 no.50 São Paulo Jan./Apr. 2004. Disponível em:



[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000100019](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000100019). Acesso em 20 abr 2018.

NETO, A. S. & MACIEL, L. S. B.: *O ensino jesuítico no período colonial brasileiro: algumas discussões*. Educ. rev. n.31. Curitiba 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602008000100011&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602008000100011&script=sci_arttext) Acesso em 19 nov 2013.

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.

NOGUEIRA, O. *Tanto preto quanto branco: estudo de relações raciais*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1985.

NOVAES, M. B. C. & GIL, A. C. *A pesquisa-ação participante como estratégia metodológica para o estudo do empreendedorismo social em administração de empresas*. RAM – Revista de Administração Mackenzie, v. 10, n. 1 • JAN./FEV. 2009.

NUNES, G. H. L. *Autodeclarações e comissões: responsabilidade procedimental dos/a gestores/a de ações afirmativas*. In: Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos/ Gleidson Renato Martins Dias e Paulo Roberto Faber Tavares Junior, organizadores. – Canoas: IFRS campus Canoas, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/m2u7gN>. Acesso em 15 jan 2019.

OLIVEIRA NETO, A. E. de. *O princípio da não-discriminação e sua aplicação às relações de trabalho*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1176, 20 set. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8950>>. Acesso em 18 ago 2018.

ORLANDI, E. P. (2008) *Discurso e texto: formulação e circulação dos sentidos*. 3ª ed. – Campinas, SP: Pontes Editores, 2008.

ORLANDI, E. P. *Análise do discurso: princípios e procedimentos*. 8. ed. – Campinas, SP: Pontes Editores, 2009.

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.

OSÓRIO R. G. *O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, DF: 2003. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0996.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0996.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.

PAIVA, A. R. *Entre dados e fatos. Ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Pallas Ed., 2010.

PASSOS, J. J. C. de. *O princípio de não discriminação*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 57, 1 jul.2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2990>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

PÊCHEUX, M. *O discurso: estrutura ou acontecimento*. 4. ed. Campinas: Pontes, 2006.

PEREZ, J. R.. *Reflexões sobre a avaliação do processo de implementação de políticas educacionais*. In: RICO (org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo. Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PIELKE Jr., R.A., 2004. *When scientists politicize science: making sense of controversy over The Skeptical Environmentalist*. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/14ed/bd006af5f36678a928624464deb5945e3bdc.pdf>. Acesso em 4 jan 2018.

PIOVESAN, F. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

PIOVESAN, F. *Ações afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos*. In: Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas. Org. Sales Augusto dos Santos. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

PIOVESAN, F. *Direitos Humanos: Desafios da Ordem Internacional*. In: Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. Caderno de Direito Constitucional. Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (EMAGIS) – 2006.

PIOVESAN F. *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional*. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (orgs.). Igualdade, Diferença e Direitos Humanos. São Paulo: Lumen Juris, 2008.

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

PIZA, E. *Porta de vidro: entrada para branquitude*. In: CARONE, Iray e BENTO, Maria Aparecida da Silva (org.). Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.

PIZA, E. *Adolescência e racismo: uma breve reflexão*. In: 1 Simp. Internacional do Adolescente. Maio/2005. Disponível em: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000082005000100022&script=sci\\_arttext](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000082005000100022&script=sci_arttext). Acesso em 02 dez 2017.

POUTIGNAT P. & STREIFF-FENART J. *Teorias da etnicidade. Seguindo de grupos étnicos e suas fronteiras*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

PROGRAMA DE COMBATE AO RACISMO INSTITUCIONAL - CRI. Articulação para o Combate ao Racismo Institucional. Identificação e abordagem. do racismo institucional. Brasília: CRI, 2006.

PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI. Disponível em: <https://www.prouni.com.br>. Acesso em 5 nov 2017.

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 5.243 de 2013. Disponível em: Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=569412>. Acesso em 30 jun 2018.

PROJETO DE LEI Nº 7.720 DE 2010. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=792725&filename=PL+7720/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=792725&filename=PL+7720/2010). Acesso em 30 jun 2018.

PROJETO DE LEI 756 DE 2011. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=849887&filename=PL+756/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=849887&filename=PL+756/2011). Acesso em 30 jun 2018.

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

RIOS, R. R. *Pretos e pardos nas ações afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação*. In: Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos/ Gleidson Renato Martins Dias e Paulo Roberto Faber Tavares Junior, organizadores. – Canoas: IFRS campus Canoas, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/m2u7gN>. Acesso em 15 jan 2019.

RIPLEY, R & FRANKLIN G. *Bureaucracy and policy implementation*. Homewood: Dorsey Press, 1982.

ROJO, L. M. *A fronteira interior – Análise crítica do discurso: um exemplo sobre 'racismo'*. In: INIGUEZ, Lupicínio. (coord.). Manual de análise do discurso em Ciências Sociais. Tradução de Vera Lúcia Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 2004.

ROSEMBERG, Fulvia. *Literatura Infantil e Ideologia*. São Paulo: Global, 1985.

ROSSEAU J. J. *Discurso sobre a origem da desigualdade* (1754). Disponível em <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/desigualdade.pdf>. Acesso em 8 ago 2017.

RUA, M. G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. In: RUA, M. G. CARVALHO, M. I. *O Estudo da Política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, M. G. & ROMANINI R. *Tipologias e tipos de políticas públicas*. In: Para Aprender Políticas Públicas, 2014. Disponível em: [http://igepp.com.br/uploads/ebook/para\\_aprender\\_politicas\\_publicas\\_-\\_unidade\\_04.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf). Acesso em 20 set 2017.

SANSONE, L. *Negritude sem etnicidade. O local e o global nas relações raciais e na produção cultural negra no Brasil*. Salvador: Edufba; Pallas, 2004.

SANTOS, R. V. & MAIO, C. M. *Política de cotas raciais, os "olhos da sociedade" e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB)*. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, vol.11 n.23, jan./June 2005.

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 (org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2007.

SANTOS, S. A. dos. *Movimentos negros, educação e ações afirmativas*. 554 f. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1973/1/Tese%20Sales%20versao%20final%203.pdf>. Acesso em 28 jan 2019.

SANTOS, S. A. dos. *Universidades Públicas, Sistema de Cotas para os estudantes negros e disputas acadêmico-políticas no Brasil contemporâneo*. POLÍTICA & TRABALHO. Revista de Ciências Sociais n. 33, p. 49-73, out. 2010.

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.

SARMENTO, D. *Livres e iguais: estudos de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

SARMENTO, D. *A igualdade étnico-racial no direito constitucional brasileiro: discriminação "de fato", teoria do impacto desproporcional e ação afirmativa*. In: CAMARGO M. N. (Org.). *Leituras complementares de direito constitucional: direitos humanos e direitos fundamentais*. 3 ed. Salvador: JusPodivm, 2008.

SARMENTO, D. *Por um constitucionalismo inclusivo: história Constitucional brasileira, teoria da constitucional e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SCHNEIDER, V. *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, p. 29-57, jan.-jun. 2005.

SCHWARCZ, L.M. *Na boca do furacão*. Revista USP, São Paulo, n. 68, p. 6-10, dez./fev./2005/2006.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, A. C. *A desconstrução da discriminação no livro didático*. In: Superando o Racismo na escola. 2ª edição revisada / Kabengele Munanga, organizador. – [Brasília]: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

SILVA, F. G. *Emancipação, esfera pública e direito: a teoria crítica de Jürgen Habermas*. In. Revista Mente, Cérebro & Filosofia. São Paulo: Duetto, 8. ed., 2008, p. 6-15.

SILVA, J. & CARMO, N. L. *1945/1988/1997 - Cotas para negros no Brasil: uma conversa que vem de longe*. In: O Social em Questão - Ano XX - nº 37- Jan a Abr/2017

SILVA, T. D. & SILVA, J. N. Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/140211\\_notatecnicadisoc17.pdf.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140211_notatecnicadisoc17.pdf.pdf). Acesso em 30 jun 2018.

SILVÉRIO, V. R. *Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil*. Cadernos de Pesquisa, n. 117, p. 219-246, novembro/2002.

SILVÉRIO, V. R. *Ação Afirmativa: percepção da "Casa Grande" e da "Senzala"*. Perspectivas (São Paulo), São Paulo, v. 26, p. 57-79, 2003.

SILVÉRIO, V. R. *Ações afirmativas e diversidade étnica e racial*. In: Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas. Sales Augusto dos Santos (Org.) Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

SILVÉRIO, V. R. *Relações étnico-raciais e educação: Entre a política de satisfação de necessidades e a política de transfiguração*. REVEDUC – Revista Eletrônica de Educação – Revista Multilíngue do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de São Carlos - vol 9, n. 2, p 35-65, 2015.

SIMON, H. A. *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, New York: John Wiley and Sons, 1957.

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

SISS, A. *Diversidade étnico-racial e educação superior brasileira: experiências de intervenção*. Rio de Janeiro: Quartet, 2008.

SISS, A., PACE, A. F, NÓBREGA, F & FERNANDES, L. *Ações Afirmativas na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*. In: Negros, indígenas e a educação superior. Ahyas Siss e Aloísio Jorge de Jesus Monteiro (Orgs.). Rio de Janeiro: Quartet: EDUR, 2010.

SISS, A., PACE, A. F, FERNANDES, L. & PEREIRA, A. E. *Apontamentos: racismo, educação e a Lei 10.639/2003*. In: Transdisciplinaridade e Afrobrasilidades. Leila Dupret (Org.). Rio de Janeiro: Outras Letras, 2012.

SISS, A & PACE, A. F. *O papel da educação na construção das identidades étnica como fator primordial para o exercício pleno da cidadania*. In: Africanidades, Produções Identitárias e Políticas Culturais. Maria Aparecida Santos Corrêa Barreto, Alexsandro Rodrigues e Ahyas Siss (Orgs.). Vitória: EDUFES, 2013.

SKIDMORE, T. E. *Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

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

SMITH, K. B. & LARIMER, C. W. *The public policy theory primer*. Colorado: Westview Press, 2017.

SMITH, Archie & RIEDEL-PFAEFFLIN, Ursula. *Siblings by choice: race, gender and violence*, Chalice Press, 2004.

SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, C. *Estado da arte da pesquisa em políticas públicas*. In: Políticas públicas no Brasil. Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (orgs) – Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, L. M. *Comentando as classificações de políticas públicas*. Cronos, Natal-RN UFRN, v.11, n.3, jul/ago, 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.ufrn.br/cronos/article/viewFile/1695/1167>. Acesso em 20 set 2017.

SOVIK, L. R. *Aqui ninguém é branco: hegemonia branca no Brasil*. In: WARE, Vron. Branquidade: identidade branca e multiculturalismo. Rio de Janeiro: Garamond, (org.) 2004, p. 363-386.

SOWELL, T. *Ação Afirmativa ao redor do mundo. Um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais*. São Paulo: É Realizações, 2016.

STEYN, M. *Novos matizes da “branquidade”*: a identidade branca numa África do Sul multicultural e democrática. In: Branquidade: identidade branca e multiculturalismo. Vron Ware. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

STRAUSS, L. *Natural Right and History*. The University of Chicago Press, 1953. Disponível em:

<https://books.google.com.br/books?id=LT1V8Xgz1EUC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false> Acesso em 2 nov 2018.

TAVARES JUNIOR, P. R. F. *Orientações práticas para a implementação da comissão de heteroidentificação em institutos federais de educação (IF'S)*. In: Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos/ Gleidson Renato Martins Dias e Paulo Roberto Faber Tavares Junior, organizadores. – Canoas: IFRS campus Canoas, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/m2u7gN>. Acesso em 15 jan 2019.

TELLES E. E. & Lim N. *Does it matter who answers the race question? Racial classification and income inequality in Brazil*. *Demography*, Volume 35, Number 4, November 1998, 465-474.

THIOLLENT, M. *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo: Cortez, 2009.

THOMAS, A.G. & POWELL J.A. *Toward a structural racism framework*. In: America's growing inequalities: the impact of poverty and race. Plymouth: Lexington Books, 2014.

TOZONI-REIS, J. R. *Ação coletiva na produção dos conhecimentos: compreendendo o processo grupal*. In: TOZONI-REIS, M.F.C. (Org.). *A pesquisa ação-participativa em Educação Ambiental: reflexões teóricas*. São Paulo: Annablume, 2007. p. 83 a 119.

TOZONI-REIS, M. F. C. *A construção coletiva do conhecimento e a pesquisa-ação participativa: compromissos e desafios*. In: *Pesquisa em Educação Ambiental*, v.2, n.2, p. 89-107, 2007.

TRIVIÑOS, A.N.S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1992.

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%2fCPR%2fGEC%2f6622&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCPR%2fGEC%2f6622&Lang=en). Acesso em 4 jan 2018.

VAZ, L.M.S.S. *As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais*. In: Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos/ Gleidson Renato Martins Dias e Paulo Roberto Faber Tavares Junior, organizadores. – Canoas: IFRS campus Canoas, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/m2u7gN>. Acesso em 15 jan 2019.

VIEIRA, E. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2009.

WARE, V. *Branquidade: identidade branca e multiculturalismo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Tradução de ALVES, Vinícius Eduardo. São Paulo: Centauro, 2001.

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

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de: BARBOSA, Regis; BARBOSA, Karen Elsabe. Vol.II. Brasília: UNB, 1999.

WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

WEBER, M. *Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima*. Tradução de Gabriel Cohen. Rio de Janeiro: Guedes Multimídia, 2008.

WEISSKOPF T. E. *Affirmative action in the United States and India: A comparative Perspective*. Routledge, 2004.

WEST, C. *Questão de raça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

WRAY, M. *Pondo a “ralé branca” no centro: implicações para as pesquisas futuras*. In: Branquidade: identidade branca e multiculturalismo. Vron Ware. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

YANG, T. *Choice and Fraud in Racial Identification: The Dilemma of Policing Race in Affirmative Action, the Census, and a Color-Blind Society*, 11 Mich. J. Race & L. 367, 2006. Disponível em: <http://digitalcommons.law.scu.edu/facpubs/724>. Acesso em 8 set 2018.



**APÊNDICE A - ENTREVISTAS****MODELO – ENTREVISTA 1****IDENTIFICAÇÃO**

Nome:

Cargo:

Função:

Auto declaração étnico-racial:

( ) Branco ( ) Preto ( ) Pardo ( ) Amarelo ( ) Indígena

**ENTREVISTA**

1 – Você é servidor público concursado?

( ) Sim ( ) Não

2 – Há quanto tempo?

3 – Você é Gestor da área que organiza os concursos públicos da instituição?

( ) Sim ( ) Não

4 – Em caso afirmativo, há quanto tempo?

5 – Qual a sua ligação/relação com a área de relações étnico-raciais?

6 – Sua instituição já destinava reserva de vagas para negros anteriormente à Lei 12.990/2014?

7 – Em caso afirmativo, há quanto tempo?

8 – Em caso afirmativo, pode descrevê-la?

9 – O ingresso de negros em cargos técnico-administrativo nessa universidade aumentou após a implantação da Lei 12.990?

10 – A Lei 12.990/2014 é aplicada tanto aos concursos para provimento de técnicos como de docentes?

( ) Sim ( ) Não ( ) Não sei responder

11 – Qual a sistemática adotada para a distribuições de vagas para negros nos editais de concursos para docentes onde existe apenas uma vaga?

12 – Essa universidade já possuía alguma comissão de verificação de veracidade, ou algo similar a ela, antes da Orientação Normativa 03/2016?

Sim                       Não                       Não sei responder

13 – Foram detectadas fraudes na autodeclaração, conforme a Orientação Normativa 03/2016?

Sim                       Não                       Não sei responder

14 – Qual foi sua percepção, enquanto membro de comissão de verificação, do sentimento étnico identitário dos autodeclarados negros?

15 – Você acredita que o racismo institucional influencia o resultado dos concursos quando existe fase presencial? (Comente)

16 – Você é a favor da reserva de vagas com viés racial nos concursos públicos? (Comente)

Sim                       Não

17 – Você considera a reserva de vagas para negros, instituída pela Lei 12.990/2014, justa e necessária?

Sim                       Não

Por qual, ou quais motivos?

18 – Você considera as Comissões de Verificação de Veracidade, instituídas pela O.N. 03/2016 justas e necessárias?

Sim                       Não

Por qual, ou quais motivos?

19 – Você considera os resultados emanados das Comissões de Verificação de Veracidade, instituídas pela O.N. 03/2016 legítimos?

Sim                       Não

Por qual, ou quais motivos?

20 – Sua instituição já teve judicialização do concurso público por conta do resultado da avaliação da Comissão de Verificação de Veracidade?

Sim                       Não                       Não sei responder

Cite algumas alegações desses recursos e desdobramentos judiciais.

**MODELO – ENTREVISTA 2****IDENTIFICAÇÃO**

Nome:

Cargo:

Função:

Autodeclaração étnico-racial:

(  )Branco (  ) Preto (  )Pardo (  ) Amarelo (  )Indígena

**ENTREVISTA**

1 – Você é servidor público concursado?

(  )Sim (  ) Não

2 – Há quanto tempo?

3 – Você é Gestor da área que organiza os concursos públicos da instituição?

(  )Sim (  ) Não

4 – Em caso afirmativo, há quanto tempo?

5 – Qual a sua ligação/relação com a área de relações étnico-raciais?

6 – Sua instituição já destinava reserva de vagas para afro-brasileiros anteriormente à Lei 12.990/2014?

7 – Em caso afirmativo, há quanto tempo?

8 – Em caso afirmativo, pode descrevê-la?

9 – Você considera a Lei 12.990/2014, que instituiu as cotas justa e necessária? Por que?

10 – Você é/foi membro de Comissão de Verificação da Autodeclaração?

(  )Sim (  ) Não

11 – Você considera o trabalho da heteroidentificação realizado pelas comissões de verificação de veracidade da autodeclaração étnico-racial justo e necessário? Por quê?

12 – Como são escolhidos os membros das comissões de verificação de sua instituição?

13 – Sua instituição realiza capacitação para os membros das comissões de heteroidentificação?

14 – Qual o conjunto de características que as comissões de verificação étnico-racial que você participou utilizavam?

15 – Qual o teu olhar enquanto membro de comissão sobre a perspectiva identitária sobre os candidatos que se autodeclararam negros?

16 – Sua instituição aplica a reserva de vagas para negros, tanto nos concursos para provimento de técnicos como de docentes?

17 – Você considera o percentual da reserva de vagas para negros, de 20%, razoável?

18 – Como as comissões lidam com a avaliação dos candidatos que se autodeclararam pardos?

19 – Qual é o conjunto de características que a(s) comissão(ões) que você participou utiliza(ou)?

20 – Você acha que as comissões estão cumprindo seu papel?

21 – Melhor com ou sem comissão?

## APÊNDICE B – QUADROS

**Quadro 1 – A diminuição do quantitativo de negros no Brasil**

Ano	% Negros	% Mulatos	% Brancos
1800	47%	30%	23%
1880	20%	42%	38%
1890	14%	41%	45%
1940	14%	21%	65%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos das informações contidas em Chiavenato (1986)

**Quadro 2 – Imigração no Brasil – Período de 1881-1930**

Imigração Líquida: Brasil, 1881-1930 (em milhares)						
	Chegadas	Portugueses	Italianos	Espanhóis	Alemães	Japoneses
1881-1885	133,4	32	47	8	8	-
1886-1890	391,6	19	59	8	3	-
1891-1895	659,7	20	57	14	1	-
1896-1900	470,3	15	64	13	1	-
1901-1905	279,7	26	48	16	1	-
1906-1910	391,6	37	21	22	4	1
1911-1915	611,4	40	17	21	3	2
1916-1920	186,4	42	15	22	3	7
1921-1925	386,6	32	16	12	13	5
1926-1930	453,6	36	9	7	6	13
Total	3.964,3	299	299	143	43	28

Fonte: Leslie Bethell (ed.). The Cambridge History of Latin America, vol IV, p. 131. (adaptado)<sup>112</sup>

<sup>112</sup> FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/CafeEIndustria/Imigracao>. Acesso em 28 out 2017.

**Quadro 3 – Marcos Legais importantes na adoção de ações afirmativas**

<b>Marco Legal</b>	<b>Ano</b>	<b>Preceitos</b>
Lei dos 2/3	1930	Limitou por 1 ano a imigração de estrangeiros de terceira classe.
Declaração Universal dos Direitos do Homem	1948	Internacionalizou os 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)	Promoveu e encorajou 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.
---	------	---

Fonte: Elaboração da Autora

**Quadro 4 - Taxa de desocupação das pessoas de 16 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo os níveis de instrução - Brasil – 2016**

Nível de instrução	População Branca	População Preta ou Parda
Sem instrução ou Ensino Fundamental incompleto	7,5%	10,9%
Ensino Fundamental completo ou Ensino Médio incompleto	12,1%	18,1%
Ensino Médio completo ou Ensino Superior Incompleto	11,4%	14,6%
Ensino Superior completo	5,4%	6,6%

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2014/2016 (Adaptada). Nota: Consolidado de primeiras Entrevistas.

**Quadro 5 - Taxa de subutilização da força de trabalho das pessoas de 16 anos ou mais de idade, segundo as características selecionadas - Brasil - 2014/2016**

Cor ou Raça	Ano	
	2014	2016
População Branca	11,8%	15,9%
População Preta ou Parda	18,6%	24,8%

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2014/2016 (Adaptada). Nota: Consolidado de primeiras Entrevistas.



**Quadro 6 – Quantitativo de servidores do Poder Executivo, segundo Raça/Cor**

Poder Executivo	Raça/Cor						Total
	Branca	Parda	Negra	Amarela	Indígena	Não Informada	
Administração Direta	116.714	56.33	9.315	9.503	635	49.280	241.781
Autarquias	156.984	57.669	11.551	8.770	675	47.215	282.864
Fundações	46.673	24.923	3.899	2.605	536	16.083	94.719
Total	320.371	138.926	24.765	20.878	1.846	112.578	619.364

Fonte: Siape (Extrator de Dados)/MPDG, junho de 2014.<sup>113</sup>

**Quadro 7 – Ficha de Critério de Compatibilidade**

Padrões Avaliativos					
Item	Fenótipo	Descrição do Negro	Compatível		
1	Pele	1.1 Melanoderma – Cor Preta	A1	A2	A3
		1.2 Feoderma – Cor parda			
		1.3 Leucoderma – Cor branca			
2	Nariz	2.1 Curto/largo/chato – (platirrinos)			
3	Boca/ Dentes	3.1 Lábios grossos			
		3.2 Dentes muito alvos e oblíquos			
		3.3 Mucosas roxas			
4	Maxilar Prognatismo	4.1 Prognatismo saliente e acentuado			
5	Crânio	5.1 Crânio Dolicocélico < 74,9 (largo 4/5 do comp)			
6	Face	6.1 Testa estreita e comprida nas fontes			
7	Cabelo	7.1 Crespo ou encarapinhado			
8	Barba	8.1 Barba pouco abundante			
9	Arcos Zigomáticos	9.1 Proeminentes ou salientes			

Fonte: Sítio do IFPA (documentos institucionais)<sup>114</sup>

<sup>113</sup> Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/documents/586029/629733/Servidores+P%C3%BAblicos+Federais/988a23a8-c725-4f82-91ac-6e51a69a151b> (p.2) Acesso em 2 jan 2018.

<sup>114</sup> Disponível em: <http://ifpa.edu.br/documentos-institucionais/0000/concurso-tae-2016/2711-anexo-iv-padro-es-avaliativos/file>. Acesso em 24 jan 2018.

**Quadro 8 – Quantitativo de servidores do Poder Executivo por Categoria do Cargo, segundo Raça/Cor**

Poder Executivo	Raça/Cor					
	Branca	Parda	Negra	Amarela	Indígena	Não Informada
Nível Auxiliar	23,5%	44,3%	6,4%	2,8%	0,7%	22,3%
Nível Intermediário	41,1%	26,7%	5,2%	4,5%	0,3%	22,2%
Nível Superior	61,1%	17,3%	2,8%	2,7%	0,2%	15,9%

Fonte: Siape (Extrator de Dados)/MP, junho de 2014. (Adaptada)<sup>115</sup>

**Quadro 9 - Categorias raciais nos Censos Demográficos - Brasil - 1872/2010**

1872	1890	1940	1950	1960	1980	1991	2000	2010
<b>População Livre</b> (define sua cor)								
Branca	Branca	Branca	Branca	Branca	Branca	Branca	Branca	Branca
Preta	Preta	Preta	Preta	Preta	Preta	Preta	Preta	Preta
Parda	Parda	Amarela	Parda	Parda	Parda	Parda	Parda	Parda
Cabocla	Cabocla		Amarela	Amarela	Amarela	Amarela	Amarela	Amarela
		(Outras Respostas Foram Codificadas Como Cor parda)				Indígena	Indígena	Indígena (se indígena: Etniae língua falada)
<b>População Escrava</b>								
Preta								
Parda								

Fonte: Recenseamento do Brasil 1872-1920. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, 1872-1930; e IBGE, Censo Demográfico 1940/2010.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/documents/586029/629733/Servidores+P%C3%BAblicos+Federais/988a23a8-c725-4f82-91ac-6e51a69a151b> (p.2) Acesso em 2 jan 2018.

**Quadro 10 – Relação de Programas Com Viés Étnico-Racial (1995-2013)**

Ano	Governo	Programa
1995	Fernando Henrique Cardoso	Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI)
1996	Fernando Henrique Cardoso	Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO)
1996	Fernando Henrique Cardoso	Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)
2002	Fernando Henrique Cardoso	Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA)
2002	Fernando Henrique Cardoso	Programa Diversidade na Universidade (PDU)
2003	Luiz Inácio Lula da Silva	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade (SEPPPIR)
2004	Luiz Inácio Lula da Silva	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)
2005	Luiz Inácio Lula da Silva	Programa Universidade para Todos (PROUNI)
2009	Luiz Inácio Lula da Silva	Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR)
2011	Dilma Rousseff	Lei 12.711
2013	Dilma Rousseff	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR)

Fonte: Elaboração da autora

**Quadro 11 - Distribuição de Servidores do Poder Executivo Federal segundo a Raça/Cor - 2014**

Cor/Raça	Percentual
Branca	51,7%
Parda	22,4%
Negra	4,0%
Amarela	3,4%
Indígena	0,3%
Não informada	18,2%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Relatório Estudos ENAP – Servidores Públicos Federais Raça/Cor - 2014

<sup>116</sup> <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49891.pdf>

**Quadro 12 - Distribuição de Servidores das Autarquias do Poder Executivo Federal segundo a Raça/Cor - 2014**

Cor/Raça	Percentual
Branca	55,5%
Parda	20,4%
Negra	4,1%
Amarela	3,1%
Indígena	0,2%
Não informada	16,7%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Relatório Estudos ENAP – Servidores Públicos Federais Raça/Cor - 2014

**Quadro 13 – Distribuição do Pessoal por Cor ou Raça por postos de trabalho nas empresas privadas**

Posição na empresa	Branços	Pretos	Pardos
Conselho de Administração	95,1%	0,0%	4,9%
Quadro Executivo	94,2%	0,5%	4,2%
Gerência	90,1%	0,6%	5,7%
Supervisão	72,2%	3,6%	22,3%
Quadro Funcional	62,8%	7,0%	28,7%
Trainees	41,3%	2,5%	55,7%
Estagiários	69,0%	4,4%	24,4%
Aprendizes	41,6%	12,2%	45,3%

Fonte: Ethos/BID - Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas

**Quadro 14 - Distribuição de Servidores Ocupantes de DAS do Poder Executivo Federal segundo a Raça/Cor - 2014**

Cor/Raça	Percentual
Branca	60,6%
Parda	21,2%
Negra	3,5%
Amarela	3,1%
Indígena	0,6%
Não informada	11,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Relatório Estudos ENAP – Servidores Públicos Federais Raça/Cor – 2014

**Quadro 15 – Número de ações que discutem a heteroidentificação nos TRFs**

Tribunal	Estados/regiões	Nº de ações
TRF 1	Brasília, Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins	26
TRF 2	Rio de Janeiro e Espírito Santo	34
TRF 3	São Paulo e Mato Grosso do Sul	10
TRF 4	Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul	160
TRF 5	Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe	43

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo Desembargador Roger Raupp, em palestra proferida em evento na UFMS, em 30/08/2018.

**Quadro 16 – Taxa de analfabetismo – Pessoas com 25 anos ou mais de idade**

Ano	2016	2017
Branco	4,2%	4,0%
Pretos e Pardos	9,9%	9,3%

Fonte: IBGE – PNAD-Contínua – Mercado de Trabalho

**Quadro 17 – Distribuição das pessoas com 25 anos ou mais de idade, segundo o nível de instrução – 2017**

Instrução	Sem instrução ou fundamental completo	Fundamental completo	Médio completo ou superior incompleto	Superior completo
Branco	33,6%	12%	31,5%	22,9%
Pretos ou pardos	47,4%	13,8%	29,6%	9,3%

Fonte: IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimentos, PNAD-Contínua (Adaptada)

**Quadro 18 – Número médio de anos de estudo das pessoas com 25 anos ou mais de idade (anos)**

Ano	2017
Branco	10,1
Pretos ou Pardos	8,2

Fonte: IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimentos, PNAD-Contínua (Adaptada)

**Quadro 19 - Distribuição da População de acordo com a cor ou raça – 2017**

Cor ou Raça	%
Branços	43,6%
Pretos	8,6%
Pardos	46,8%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do IBGE – PNAD - Contínua - 2017

**Quadro 20 – Demonstração da declaração étnico-racial dos servidores da UFRRJ**

Cargo/Classe	Branços	Pretos	Pardos	Indígenas	Amarelos	Não Informado
Técnico - Nível Médio	227	34	152	1	13	91
Técnico - Nível Superior	136	16	47	0	2	13
Docentes/M.S. <sup>117</sup>	813	45	148	5	15	131
Docentes/EBTT <sup>118</sup>	36	6	11	0	1	7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do SIAPE - Raça/Cor – 2018

**Quadro 21 – Comparação da declaração étnico-racial dos servidores da UFRRJ 2012/2018 (Branços, pretos e pardos)**

Cargo/Classe	Branços		Pretos		Pardos	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Técnico - Nível Médio	160	227	21	34	72	152
Técnico - Nível Superior	79	136	15	16	32	47
Docentes/M.S. <sup>119</sup>	653	813	40	45	89	148
Docentes/EBTT <sup>120</sup>	30	36	4	6	5	11

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do SIAPE - Raça/Cor – (2012/2018)

<sup>117</sup> M.S. – Magistério Superior

<sup>118</sup> E.B.T.T. – Ensino Básico, Técnico e Tecnológico

<sup>119</sup> M.S. – Magistério Superior

<sup>120</sup> E.B.T.T. – Ensino Básico, Técnico e Tecnológico

## ANEXO

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

Prezado/a participante,

Você está sendo convidado/a a participar da pesquisa **O papel das comissões de heteroidentificação, como mecanismo efetivo de seleção de negros aos cargos das universidades públicas federais**, desenvolvida pelo(a) doutoranda ÂNGELA FERREIRA PACE, sob a orientação acadêmica do Professor Dr. Ahyas Siss (UFRRJ). O objetivo central do estudo é: averiguar se as Comissões de Verificação de Veracidade da declaração étnico-racial, dos candidatos à reserva de vagas para negros, cumprem seu papel como mecanismo que possibilita o acesso de negros aos cargos das universidades públicas federais.

Especificamente, essa pesquisa pretende:

- a) Investigar a evolução histórica da implementação das políticas públicas que levaram à adoção da reserva de vagas para negros, nos concursos públicos, em especial das universidades federais, conforme previsão da Lei 12.990/2014.
- b) Averiguar como se deu o processo de criação das Comissões de Verificação de Veracidade.
- c) Examinar as pressões e o papel desempenhado pelas Comissões de Verificação de Veracidade da autodeclaração feita pelos candidatos diante da reserva de vagas com viés étnico-racial nos concursos públicos.
- d) Identificar a efetividade das Comissões de Verificação de Veracidade, como mecanismo de seleção de negros às vagas nos concursos públicos das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas.
- e) Distinguir as possíveis contribuições que esse tipo de processo seletivo pode ou não oferecer ao processo de redução dos elevados índices de racismo institucional.

O motivo de sua participação nesse estudo prende-se ao fato de que é membro e/ou gestor de comissão de verificação de veracidade da autodeclaração étnico-racial nos concursos públicos

de sua instituição. Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória, e você tem plena autonomia para decidir se deseja ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não será penalizado(a) de nenhuma maneira caso decida não consentir em sua participação, ou desistir da mesma a qualquer tempo. Contudo, ela é muito importante para execução da pesquisa. Esclarecemos que você não será identificado(a), pois serão usados pseudônimos se referirem aos sujeitos participantes desse estudo.

### **Da Confidencialidade e Privacidade de Informações**

Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações por você prestadas. Qualquer dado que possa identifica-lo(a) será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa e o material será armazenado em local seguro. A qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, você poderá solicitar da(o) pesquisador(a)r informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo.

### **Do detalhamento da pesquisa**

A sua participação consistirá em responder perguntas de um roteiro de entrevista semiestruturada ao(à) pesquisador(a) que desenvolve o projeto. Você terá sua entrevista gravada. O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente duas horas. Sua participação nesse estudo inclui a cessão de direitos de som e imagem ao (à) pesquisador(a)/entrevistador.

### **Da guarda dos dados e material coletados na pesquisa**

As entrevistas serão transcritas e armazenadas, em arquivos digitais, mas somente terão acesso às mesmas o(a) pesquisador(a) e seu orientador. Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo, por pelo menos 5 anos.

### **Da previsão de riscos ou desconfortos**

Toda pesquisa possui riscos potenciais. Maiores ou menores, de acordo com o objeto de pesquisa, seus objetivos e a metodologia escolhida. Durante a entrevista semiestruturada deste estudo há o risco de constrangimento ou observação, de expor vivências de preconceito e discriminação racial que podem gerar abalos emocionais.



### **Da divulgação dos resultados da pesquisa**

Os resultados desta pesquisa serão divulgados em palestras dirigidas ao público participante, eventos, cursos, capacitações, aulas, entrevistas, relatórios individuais para os/as entrevistados, e artigos científicos publicados em periódicos eletrônicos.

### **Das observações finais**

Este termo é redigido em duas vias (não sendo fornecida cópia ao sujeito participante, mas sim outra via de igual teor), sendo uma para o/a participante e outra para o pesquisador. Todas as páginas deverão ser rubricadas pelo(a) participante da pesquisa e pelo pesquisador responsável, com ambas as assinaturas apostas na última página.

As páginas deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido estão numeradas possibilitando a integridade das informações contidas no documento. Ao final constam informações que possibilitam o contato com o pesquisador responsável, como e-mail, telefone e endereço institucional e também espaço para data, assinaturas do(a) participante da pesquisa e do pesquisador responsável.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_/\_\_\_\_/2019

**LOCAL E DATA**

### **CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO DA PESQUISA**

Eu, ....., inscrito(a) sob o RG/CPF/n.º de prontuário/n.º de matrícula ....., abaixo assinado, concordo em participar do estudo intitulado **O papel das comissões de heteroidentificação, como mecanismo efetivo de seleção de negros aos cargos das universidades públicas federais..** Informo ter mais de 18 anos de idade, e destaco que minha participação nesta pesquisa é de caráter voluntário. Fui, ainda, devidamente informado(a) e esclarecido(a), pelo pesquisador(a) responsável sobre a pesquisa, os procedimentos e métodos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação no estudo. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a

qualquer penalidade. Declaro, portanto, que concordo com a minha participação na pesquisa como acima descrito.

Nova Iguaçu, ..... de ..... de .....


---

Assinatura por extenso do(a) participante

Ângela Ferreira Pace

---

Assinatura por extenso do(a) pesquisador(a)

  
Assinatura e carimbo

Prof. Pos-Dr. Ahyas Siss  
UFRJ - Campus Nova Iguaçu  
Mat. Sisp 1305592

---

Assinatura por extenso do Professor Orientador

AHYAS SISS - [ahyassiss@gmail.com](mailto:ahyassiss@gmail.com) (21) 988568502