

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA EM CONCURSOS PÚBLICOS FEDERAIS:
UM ESTUDO SOBRE A LEI Nº 12.990/2014

Por

Thiago Maços de Oliveira Miranda

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como requisito de obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Professor Fernando Tenório

Rio de Janeiro, 2015

Miranda, Thiago Maços de Oliveira

Políticas de ação afirmativa em concursos públicos federais: um estudo sobre a lei nº 12.990/2014 / Thiago Maços de Oliveira Miranda. – 2015.

72 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Fernando Tenório.

Inclui bibliografia.

1. Programas de ação afirmativa. 2. Serviço público – Concursos. 3. Oportunidades de emprego. 4. Igualdade perante a lei. 5. Sistema do mérito. I. Tenório, Fernando Guilherme, 1948- . II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353.5339

THIAGO MAÇOS DE OLIVEIRA MIRANDA


**POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA EM CONCURSOS PÚBLICOS
FEDERAIS: UM ESTUDO SOBRE A LEI Nº 12.990/2014**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 04/12/2015

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Fernando', is written above a horizontal line.

Fernando Guilherme Tenório
Orientador (a)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Marco Antonio', is written above a horizontal line.

Marco Antonio Carvalho Teixeira

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Thais Soares Kronemberger', is written above a horizontal line.

Thais Soares Kronemberger

Agradecimentos

Ao chegar à conclusão deste trabalho, agradeço a todos aqueles que me ajudaram e incentivaram ao longo do Mestrado Profissional em Administração Pública da FGV, em especial:

Aos meus pais, Sergio e Fatima, pelo apoio e amor sempre incondicionais, e ao meu irmão, Caio, pelos incentivos recebidos.

Aos colegas da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, pela colaboração recebida durante todo o curso. Reconheço, particularmente, o incentivo da colega Caroline Fontes, que me convenceu da importância de dar mais um passo na vida acadêmica.

Aos colegas e professores do Mestrado Profissional em Administração Pública da FGV, com os quais aprendi tanto.

Ao meu orientador, Professor Fernando Tenório, sempre disposto a me oferecer subsídios para meu crescimento acadêmico.

Agradeço, por fim, a Sophia Lang, pelas contribuições ao trabalho e pelo auxílio na tarefa de revisar o texto. Sua ajuda tornou esta jornada muito mais enriquecedora.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
1.1 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	16
2. AS RELAÇÕES RACIAIS NO BRASIL.....	19
2.1. O REGIME ESCRAVOCRATA E SEUS EFEITOS SOBRE A POPULAÇÃO NEGRA.....	19
2.2. O RACISMO E A DISCRIMINAÇÃO.....	24
2.3. A CLASSIFICAÇÃO RACIAL NO BRASIL.....	26
3. AS AÇÕES AFIRMATIVAS.....	29
3.1. O CONCEITO DE AÇÃO AFIRMATIVA.....	29
3.2. O PRINCÍPIO DA IGUALDADE.....	31
3.3. AS MEDIDAS DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES RACIAIS NO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR.....	34
3.4. O JULGAMENTO DA ADPF Nº 186 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	39
3.5. A LEI Nº 12.711, DE 29 DE AGOSTO DE 2012.....	42
4. AS AÇÕES AFIRMATIVAS PARA INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO.....	45
5. A INSTITUIÇÃO DE RESERVA DE VAGAS EM CONCURSOS PÚBLICOS.....	53
5.1. O PROJETO DE LEI Nº 6.738/2013.....	53
5.2. A LEI Nº 12.990, DE 9 DE JUNHO DE 2014.....	57
5.3. A APROVAÇÃO DE CANDIDATOS DE BAIXA RENDA EM CONCURSOS PÚBLICOS.....	59

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	68

RESUMO

O Brasil, a exemplo de outros países, passou a adotar políticas de ação afirmativa com a finalidade de compensar grupos sociais que se encontram em posição desfavorável, usualmente em razão de um passado de discriminação, proporcionando-lhes a fruição de direitos fundamentais. Desde a última década, a maior parte das medidas aprovadas tinha como foco a educação, em especial o acesso às universidades públicas de alta qualidade. Já a reserva de vagas em concursos públicos, embora já vigorasse em diversos municípios, só começou a ganhar espaço no debate social e na agenda governamental recentemente, a partir de sua implementação por parte de estados e da aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, que prevê a aplicação de políticas de ação afirmativa como maneira a permitir a participação da população negra em condição de igualdade na vida econômica, social, política e cultural do País.

Dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão indicam que, apesar de representarem a metade da população brasileira, negros e pardos ocupam menos de 30% dos cargos do Poder Executivo. Nas carreiras mais bem remuneradas, como as de nível superior, a presença dos negros é ainda mais reduzida. Em resposta a esse cenário de desigualdades, foi sancionada Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos no âmbito da administração pública federal. O objetivo deste projeto é avaliar os desdobramentos do sistema de cotas implementado pela referida lei, que utiliza exclusivamente critério de natureza racial. Tenciona-se verificar se tal mecanismo é capaz de tornar menos excludente o acesso ao serviço público federal, de forma a contribuir para o debate a respeito das ações afirmativas.

Palavras-chave: ações afirmativas; concurso público; meritocracia; igualdade de oportunidades

ABSTRACT

Brazil, likewise other countries, has been adopting affirmative actions policies to compensate social groups that are marginalized mainly due to a historical discrimination; the goal is to allow them to exert fundamental rights. Since the last decade, the main part of the approved measures had its focus in education, specially concerning the access to high quality public universities. The quota system for the civil service examinations, although already legalized in many cities, only recently gained space in the social discussion and the governmental agenda, after its implementation by the states and the approval of the Statute of Racial Equality, which stands for the application of affirmative actions policies that allows the black people participation in equality of conditions in the economical, social, political and cultural life of the country.

Data from the Ministry of Planning, Budget and Management indicate that, although black and brown people represent half of Brazil's population, they occupy less than 30% of the civil posts at the Executive. In the highest paid careers, the black people presence is even more reduced. Due to this unequal scenario, in July 9th, 2014, the Federal Law nº 12.990 was approved, establishing racial quotas for black people in 20% of the civil posts in federal public administration. The goal of this work is to evaluate the consequences of the quota system approved by this law, which uses only racial basis criteria. This research intends to verify if this legal mechanism is able to decrease the social exclusion in the access to the civil federal work posts and also to contribute for the debate concerning the affirmative actions policies.

Keywords: affirmative actions; civil service examinations; meritocracy; equal opportunities.

Lista de Tabelas

Tabela 1: Categorias de cor/raça empregadas pelo IBGE nos recenseamentos (1872-2010).....	27
Tabela 2: Critérios socioeconômicos utilizados por universidades em políticas de ação afirmativa de cunho racial.....	37
Tabela 3: Estados que implementaram reservas de vagas com critérios raciais em concursos públicos.....	45
Tabela 4: Distribuição da população ocupada, por cor ou raça.....	46
Tabela 5: População ocupada no setor público, por cor ou raça.....	47
Tabela 6: Distribuição de servidores segundo carreira, por cor/raça.....	47
Tabela 7: Emendas apresentadas ao PL nº 6.738/2013 na CTASP.....	54
Tabela 8: Aprovação de candidatos de baixa renda em concursos públicos.....	60
Tabela 9: Estudantes de nível superior e pós-graduação por cor ou raça e rendimento familiar.....	62
Tabela 10: Graduados e pós-graduados por cor ou raça e rendimento familiar.....	63

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Rendimento médio no trabalho principal, segundo o sexo e a cor ou raça, por regiões metropolitanas.....	22
Gráfico 2: Taxa de analfabetismo por cor ou raça.....	23
Gráfico 3: Percentual de magistrados, segundo ano de ingresso, por cor ou raça.....	49
Gráfico 4: Percentual de servidores, segundo ano de ingresso, por cor ou raça.....	49
Gráfico 5: Composição de funcionários por cor ou raça em 500 grandes empresas no Brasil.....	50

Lista de Figuras:

Figura 1: Distribuição das vagas nas instituições federais de ensino superior a partir da aprovação da Lei nº 12.711, de 2012.....	43
---	----

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a adoção de políticas de ação afirmativa, em especial aquelas que criam sistemas de cotas baseadas em critérios de natureza étnico-racial, constitui fenômeno relativamente recente, que tem suscitado um acirrado debate na sociedade. Assim, embora não haja divergência quanto às constatações de que o país é marcado por profundas desigualdades sociais e de que é dever do Estado promover medidas no sentido de eliminá-las, a utilização da raça como parâmetro para definição dos beneficiários de oportunidades diferenciadas é muito controversa.

De certa forma, a polêmica a respeito do tema é esperada, já que se lida com termos de alta carga afetiva como mérito, justiça, preferência, preconceito e igualdade (BOWEN; BOK, 1998). O próprio conceito de raça é questionado, já que a ciência contemporânea, com base em estudos genéticos, já constatou que não existem raças humanas. De todo modo, “[...] se as raças não existem num sentido restrito e realista de ciência, ou seja, se não são um fato do mundo físico, elas existem, contudo, de modo pleno no mundo social [...]” (GUIMARÃES, 1999, p. 64).

A polarização verificada na discussão do assunto pode ser atribuída à maneira como as ações afirmativas foram introduzidas no País. Nesse sentido, observa-se que, mesmo sem um prévio debate com diferentes setores da sociedade, a posição do governo brasileiro perante a questão racial mudou radicalmente nos últimos anos.

Ainda que a mobilização das entidades ligadas ao movimento negro tenha sido intensa no século XX, até o início da década de 1990, diante das reivindicações de políticas de combate às desigualdades raciais, apresentadas por grupos organizados da sociedade civil, as respostas do poder público brasileiro limitavam-se à edição de documentos de caráter neutro, que formalizavam a intenção de combater a discriminação.¹

¹ Um levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que compilou leis, decretos, convenções internacionais e protocolos relacionados ao preconceito e às desigualdades raciais, identificou que, no período de 1950 a 1988, toda a legislação federal correlata ao tema se resume à proibição da discriminação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Sociais. Projeto BRA/01/013 – PNUD. Instrumentos Normativos Federais Relacionados ao Preconceito e às Desigualdades Raciais 1950 a 2003. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/images/stories/pdf/legislacao.pdf>. Acesso em 21/05/2014.

Destacaram-se, como militantes desses movimentos, nomes como Abdias do Nascimento, fundador do Teatro Experimental Negro (TEN)² e considerado um dos mais importantes ativistas afro-brasileiros do século XX (SANTOS, 2007), e Alberto Guerreiro Ramos, que, quando deputado federal, apresentou uma das primeiras reivindicações políticas de reconhecimento da identidade cultural negra no País.

Em 1995, na data simbólica de 20 de novembro, dia consagrado à memória de Zumbi dos Palmares, organizações do movimento social negro realizaram um protesto em Brasília, a fim de denunciar a discriminação racial. Líderes desse movimento foram atendidos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, que recebeu documento cobrando uma postura mais ativa em relação ao combate às desigualdades socioeconômicas entre negros e brancos.

O movimento conquista um resultado: o Presidente Fernando Henrique edita um Decreto instituindo Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da população negra.³ Entre outras atribuições, competia ao grupo propor ações integrantes de combate à discriminação racial, examinar a legislação e propor as mudanças necessárias, buscando promover e consolidar a cidadania da população negra.

A partir de então, a tradição de impermeabilidade do tema das desigualdades raciais no Estado brasileiro é rompida, e as discussões a respeito das políticas necessárias para combater tais distorções começam a ser incorporadas à agenda governamental. Como resultado, é estabelecido um diálogo maior com os movimentos negros existentes no país, e políticas de ação afirmativa começam a ser discutidas por gestores públicos.

Na III Conferência Mundial das Nações Unidas de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que teve lugar em Durban, na África do Sul, em 2001, a delegação brasileira propõe a implementação de ações afirmativas em favor da população afrodescendente. Naquele mesmo ano, o Rio de Janeiro torna-se o primeiro ente da federação a adotar um sistema de reserva de vagas das universidades públicas do estado, utilizando a raça como critério e beneficiando as populações negra e parda

² Nas palavras do próprio Abdias do Nascimento (2004, p. 210), o Teatro Experimental Negro “se propunha a resgatar, no Brasil, os valores da pessoa humana e da cultura negro-africana, degradados e negados por uma sociedade dominante que, desde os tempos da colônia, portava a bagagem mental de sua formação metropolitana européia, imbuída de conceitos pseudo-científicos sobre a inferioridade da raça negra.”

³ Nesta dissertação, os termos “negros” e “população negra” serão utilizados para designar pessoas da cor ou raça negra e parda, segundo a classificação do IBGE, uma vez que “[...] não há diferença significativa em ser classificado como preto ou pardo no Brasil em termos de obtenção de bônus ou de ônus sociais. Ambos os grupos são discriminados racialmente com uma intensidade bem semelhante, não tendo o mulato (ou pardo) um tratamento privilegiado neste país [...]” (SANTOS, 2007).

(Lei nº 3.708, de 9 de novembro de 2001). A medida tinha por objetivo democratizar o acesso à universidade pública e partia da premissa de que, nas circunstâncias socioeconômicas então presentes, o princípio constitucional da isonomia era violado, na medida em que a maioria das vagas era preenchida pelas camadas mais favorecidas da sociedade.

A experiência pioneira implementada pelo Estado do Rio de Janeiro foi rapidamente replicada por outros entes da federação, em meio ao debate a respeito da legitimidade e eficácia das políticas de ação afirmativa. Em 2007, um levantamento realizado pelo Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) revelava que o sistema de cotas era aplicado em 45 instituições de ensino superior públicas do País, sendo 22 federais (de um total de 53) e 23 estaduais (de um total de 35) (BRANDÃO, 2007). Cinco anos depois, em 2012, 86% das instituições de ensino superior estaduais e 70% das federais já adotavam algum programa de ação afirmativa (FERES JÚNIOR, DAFLON, 2015, p. 255).

Cumprir destacar que, nos meios de comunicação, havia predominância de textos contrários à implementação das políticas de ação afirmativa. Uma pesquisa realizada pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (Gema) a partir de textos publicados sobre o tema nos jornais O Globo e Folha de S. Paulo entre 2001 e 2012 mostrou que a maioria das reportagens, dos artigos e editoriais retratava opinião contrária às medidas.⁴

Já as pesquisas de opinião realizadas à época apontavam que a maior parte da população apoiava as políticas de ação afirmativa. Como afirma Feres Júnior (2008, p. 41):

Uma pesquisa nacional conduzida pelo Datafolha em 2006, nos dias 17 e 18 de julho, quando foram entrevistadas 6.264 pessoas, revelou um índice de aprovação de 65% para as cotas raciais e de 87% para as cotas em universidades para estudantes de baixa renda. A pesquisa também revelou que a maior parte dos defensores das cotas raciais pertence às camadas mais pobres e menos educadas da população, mas que o apoio é igual entre negros e brancos.

Em abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou, por unanimidade, improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, que questionava a constitucionalidade do sistema de cotas utilizado pela Universidade de Brasília (UnB). Em agosto do mesmo ano, foi sancionada a Lei Federal nº 12.711, que instituiu um sistema de cotas que conjuga critérios de natureza socioeconômica e de raça/etnia nos cursos de graduação das universidades federais e nos institutos federais de educação, ciência e

⁴ FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste. **A nata e as cotas raciais: genealogia de um argumento público**. Opinião Pública, vol. 21, nº 2. Campinas, agosto 2015.

tecnologia. Assim, a norma destina vagas a estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, e, dessas vagas reservadas, metade deve ser preenchida por estudantes oriundos de famílias de baixa renda, respeitando-se a proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação do local de oferta de vagas da instituição, segundo o mais recente Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A partir da rejeição da ADPF nº 186 e a subsequente sanção da Lei nº 12.711, de 2012, o debate a respeito das políticas de ação afirmativa mudou de foco. Os questionamentos a respeito da constitucionalidade das medidas foram reduzidos, uma vez que a Corte Suprema já manifestara seu posicionamento. Tornou-se preponderante, então, avaliar a eficácia de tais políticas.

Em 2012, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, vinculada à Presidência da República, anunciou que a Casa Civil já estudava proposta de estender a políticas de cotas aos concursos públicos federais. Dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) apontam que negros e pardos têm baixa representatividade no serviço público federal; apesar de constituírem a metade da população brasileira, ocupam menos de 30% dos cargos do Poder Executivo. Em carreiras de maior remuneração, os percentuais são significativamente menores: nas funções na Diplomata, de Auditor da Receita Federal e de Procurador da Fazenda Nacional, por exemplo, negros e pardos não chegam a 15% do total de servidores (Ipea, 2014).

Destaque-se que, desde 1988, o Brasil já conta com ações afirmativas que visam beneficiar um grupo específico no que tange ao ingresso no serviço público: os portadores de necessidades especiais. De fato, a Constituição Federal, em sua redação original, já previa que parte das vagas dos concursos para cargos e empregos públicos deveria ser reservada às pessoas portadoras de deficiência. Em âmbito federal, esta reserva de vagas é regulamentada pelo Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999 e pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. De acordo com as referidas normas, o portador de deficiência participa do concurso em igualdade de condições com os demais candidatos no que concerne ao conteúdo das provas, à avaliação, aos critérios de pontuação e à nota mínima exigida para aprovação. Caso não haja aprovados em número suficiente para preencher as vagas reservadas, essas são distribuídas entre os demais candidatos aprovados.

Em novembro de 2013, o Projeto de Lei nº 6.738/2013, que propunha a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos para provimento de cargos efetivos e empregos no âmbito da administração pública federal aos candidatos que se autodeclararem negros ou pardos no ato da inscrição foi encaminhado pelo Poder Executivo para análise do Congresso Nacional. O fato de a Presidente da República ter solicitado que o projeto de lei tramitasse em regime de urgência⁵ demonstrou a intenção de aprovar a proposta com celeridade.

Apesar de ter sofrido certa resistência no Congresso Nacional, o projeto foi aprovado sem emendas e transformado na Lei nº 12.618, de 9 de junho de 2014. Ao contrário do modelo de cotas estabelecido para as universidades públicas federais, a referida lei prevê a raça como o único critério para definição dos beneficiários, portanto, o critério econômico não é conjugado à etnia.

O objetivo desta dissertação é avaliar os desdobramentos do sistema implementado pela citada lei. O que se pretende neste trabalho é, justamente, avaliar a eficácia da política de reserva de vagas para acesso dos afrodescendentes ao serviço público. Tenciona-se avaliar se um sistema de cotas que privilegia apenas a população negra, sem recorte socioeconômico, é adequado para tornar menos excludente o acesso ao serviço público.

No segundo capítulo, serão avaliados os efeitos do regime escravocrata, que perdurou por mais de 300 anos no País, sobre a população negra. Serão abordados, ainda, as consequências do racismo e da discriminação existentes na sociedade brasileira, bem como os parâmetros utilizados para se classificar as raças no país.

No terceiro capítulo, tratar-se-á especificamente das ações afirmativas. Inicialmente, serão apresentados os conceitos e as definições de tais políticas, bem como as discussões que permeiam o debate a respeito de sua implementação, como o princípio da igualdade e a meritocracia.

Serão abordadas as medidas de combate às desigualdades raciais no acesso às universidades públicas, com ênfase no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, por parte do Supremo Tribunal Federal e a posterior aprovação da Lei nº 12.711, de 2012.

⁵ Nos termos do art. 64 da Constituição Federal, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal têm, cada qual sucessivamente, até quarenta e cinco dias para se manifestarem sobre proposições que tramitam em regime de urgência. Caso tal prazo não seja atendido, “[...]sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.”

No quarto capítulo, serão discutidas as ações afirmativas adotadas com o propósito de reduzir a desproporcional ocupação dos negros no serviço público. Serão tratadas as medidas aprovadas no âmbito das Unidades da Federação, mas o enfoque serão as desigualdades observadas no serviço público federal.

No capítulo seguinte, será analisado o Projeto de Lei nº 6.738, de 2013, com ênfase na discussão travada no Congresso Nacional, e o resultado de sua conversão: a Lei nº 12.990, de 2014. Serão expostos, também, os dados obtidos em pesquisa realizada junto a instituições que realizam concursos públicos, com o propósito de avaliar como tem sido a taxa de aprovação de candidatos provenientes de famílias de baixa renda.

No sexto capítulo, serão apresentadas as considerações finais a respeito dos dados obtidos e da discussão a respeito da Lei nº 12.990, de 2014.

1.1 METODOLOGIA DE PESQUISA

Vergara (1998, p. 44) propõe uma taxonomia para tipos de pesquisa com base em dois critérios: os fins e os meios investigativos. A fim de melhor alcançar os objetivos deste trabalho, seguir-se-á a metodologia explicativa de base descritiva, uma vez que a presente dissertação tem como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Conforme a referida autora:

A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza.

(...)

A investigação explicativa tem como principal objetivo tornar algo inteligível, justificar-lhe os motivos. Visa, portanto, esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno (p. 45)

Quanto aos meios de investigação, optou-se pela pesquisa bibliográfica e documental. Como as políticas de ação afirmativa estão presentes no debate social e na agenda governamental do País há mais de uma década, a quantidade de publicações a respeito do tema é vasta.

Ademais, os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) realizam, periodicamente, congressos que abordam a implementação de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no Brasil e publicam estudos sobre o assunto.

Algumas universidades instituíram grupos de pesquisa dedicados ao tema, como é o caso do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (Gemaa), coordenado pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ, que publicou dezenas de artigos, textos para discussões e levantamentos que abordam a questão. Os resultados de tais pesquisas serão utilizados para chegar às conclusões deste trabalho.

Os meios de investigação também englobam a análise dos documentos que embasaram a apresentação do Projeto de Lei (PL) nº 6.738/2013, emitidos, principalmente, pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), pelo Ipea e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Serão avaliados, também, as emendas e os requerimentos apresentados pelos parlamentares durante a discussão do referido PL. No âmbito estadual – no qual se deram as primeiras discussões legislativas em relação ao sistema de cotas tanto para ingresso no ensino superior quanto para a carreira pública –, serão igualmente analisados os documentos relativos à tramitação das leis que aprovaram as reservas de vagas.

A lei que instituiu a reserva de vagas nas instituições de ensino superior federais – Lei nº 12.711, de 2012 – será comparada com a que estabeleceu cotas para negros e pardos nos concursos para provimentos de cargos e empregos públicos – Lei nº 12.990, de 2014, especialmente no que se refere à previsão de mecanismos que busquem evitar que as medidas tendam a beneficiar somente os mais favorecidos em determinado grupo.

Um dos objetivos desta pesquisa consiste em aferir o percentual de candidatos de baixa renda que de fato logram aprovação em alguns concursos públicos. Para caracterização de situação de baixa renda, serão considerados aqueles que obtêm o benefício de isenção das taxas de inscrição nos certames, previsto no Decreto nº 6.593, de 2008, ou seja, por estarem inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, ou por pertencerem a família de baixa renda (aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo; ou a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos). Serão, portanto, confrontadas listas de candidatos de baixa renda com aquelas dos aprovados em concursos públicos.

O intuito de tal levantamento é averiguar se o grupo das pessoas com baixa renda, apesar de ter assegurada a possibilidade de participação em concursos públicos por meio da isenção das respectivas taxas de inscrição, tem reais chances de aprovação. Constatando-se

que a possibilidade de lograrem aprovação é baixíssima, pode-se questionar se tal grupo não seria elegível para ser beneficiado em políticas de ação afirmativa com foco no acesso ao serviço público.

Embora haja grandes instituições no País especializadas na organização de concursos públicos, foram identificadas apenas duas delas – o Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (Cespe/UnB) e a Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf) – que tornam públicas a relação de candidatos que tiveram pedidos de isenção das taxas de inscrição deferidos. Nas demais, tal informação não é tornada pública, ficando disponível apenas aos próprios candidatos interessados. Por tal motivo, a pesquisa realizada neste trabalho utilizou apenas dados de concursos realizados pelas referidas instituições.

A investigação pode, portanto, ser resumida nas seguintes etapas:

1. Avaliação dos efeitos do regime de escravidão sobre a população negra, e levantamento do referencial teórico a respeito do racismo e da discriminação;
2. Análise bibliográfica e documental, com ênfase no trâmite legislativo do PL nº 6.738/2013 e das características da lei em que foi convertido (Lei nº 12.990, de 2014);
3. Análise dos resultados das experiências com cotas para ingresso nas instituições de ensino superior e nos concursos públicos nos níveis federal e estadual; e
4. Levantamento do índice de aprovação de candidatos provenientes de famílias de baixa renda em alguns concursos públicos, a fim de verificar se a instituição de cotas com exclusivo critério étnico-racial é capaz de tornar menos excludente o acesso ao serviço público.

2. AS RELAÇÕES RACIAIS NO BRASIL

2.1. O regime escravocrata e seus efeitos sobre a população negra

De acordo com estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira alcançou, em julho de 2014, o contingente de 202 milhões de pessoas e, desse total, 51% são classificados como negros ou pardos.⁶ O país apresenta, portanto, a maior população negra fora do continente africano, a segunda maior do mundo, atrás apenas da Nigéria.

A existência dessa grande população negra pode ser atribuída ao influxo de escravos trazidos para o País durante mais de 300 anos, para serem utilizados, principalmente, como mão de obra nas grandes propriedades monoculturas e na busca por minérios valiosos. Embora os números sejam incertos, estima-se que cerca de 5,5 milhões de escravos tenham sido trazidos da África para o Brasil.

A vinda forçada da população africana para o Brasil só começa a diminuir a partir de 1845, resultado de medidas empreendidas com o propósito de combater o tráfico de escravos. Naquele ano, a Inglaterra sanciona a Lei Bill Aberdeen, que autorizava a frota inglesa a reter navios que realizassem o transporte de cativos da África para as Américas. Cinco anos depois, em 1850, foi editada no Brasil a Lei Eusébio de Queiroz, que proibiu o tráfico intercontinental de escravos para o País.

Tais leis, no entanto, não foram capazes de cessar por completo o ingresso de cativos no território nacional. Nos anos seguintes à sua implementação, o que se observou foi o crescimento do tráfico ilegal de escravos e a transferência interna da mão de obra escrava para as províncias mais produtivas do Brasil. Ainda que as normas não tenham sido bem-sucedidas no propósito de encerrar a chegada de escravos no país, o debate a respeito da abolição da escravidão ganhou fôlego.

Em setembro de 1871, é promulgada no Brasil a Lei do Ventre Livre, também conhecida como “Lei Rio Branco”, que considerava livre todos os filhos de mulheres escravas nascidos a partir de então. De acordo com lei aprovada, os menores ficariam sob poder dos

⁶ Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2014. IBGE, 2014. Disponível em ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2014/estimativa_dou_2014.pdf. Acesso em 29/06/2015.

senhores de suas mães até os oito anos, quando o proprietário poderia optar por receber uma indenização do Estado ou utilizar dos serviços da criança até os 21 anos.

Em 1885, é promulgada a Lei nº 3.270, também conhecida como Lei dos Sexagenários ou Lei Saraiva-Cotegipe, que garantia liberdade aos escravos com mais de 60 anos de idade. Finalmente, em 1888, é sancionada Lei Imperial nº 3.353, conhecida como Lei Áurea, que extinguiu a escravidão no Brasil.

Fica evidente, portanto, que o processo de abolição da escravatura no Brasil foi lento e gradual. Um dos argumentos que colaboraram para o lento processo de término do regime escravocrata foi a crença, defendida por certos setores da sociedade, de que os negros não eram capacitados para o trabalho livre (MENDONÇA, 1999). O Brasil acabou tornando-se o último país independente do continente americano a abolir completamente o regime servil.

É inegável que, com a abolição da escravidão, a população negra foi a que experimentou as maiores dificuldades para se adaptar ao desenvolvimento do capitalismo no País. Afinal, pode-se considerar que os antigos escravos e seus descendentes foram lançados à própria sorte com o fim do regime servil.

Em pouco tempo, ganhou força entre os abolicionistas a tese do despreparo do negro para a sociedade, que se transformou posteriormente na “responsabilização do Estado, por não garantir, através da educação e outros serviços públicos, os meios para o exercício da liberdade pela população de cor” (FERNANDES, 2008, p. 15).

Conforme ressalta Guimarães (In: FERNANDES, 2008), foi aceita sem muita contestação a crença de que “a escravidão no Brasil fora marcada pela escravidão doméstica, pela intimidade entre senhores e escravos pela facilidade das manumissões, enfim, pela maior humanidade no tratamento dos escravos”. Joaquim Nabuco, grande defensor do abolicinismo, chegou a abordar a questão com ironia:

Encontram-se, por fim, declarações repetidas de que a escravidão entre nós é um estado muito brando e suave para o escravo, de fato melhor para este do que para o senhor, tão feliz pela descrição, que se chega a supor que os escravos, se fossem consultados o cativo à liberdade; o que tudo prova, apenas, que os jornais e os artigos não são escritos por escravos, nem por pessoas que se hajam mentalmente colocado, por um segundo, na posição deles. (Nabuco, 2012, p. 116)

A ideia a respeito de uma escravidão supostamente mais amena ou benigna ganhou relevância com a publicação dos trabalhos de Gilberto Freyre, mas foi colocada em xeque a partir de pesquisas conduzidas por autores como Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso e Octavio Ianni.⁷

Ainda que negros e mulatos não estejam mais sujeitos ao jugo do regime escravocrata, diversos indicadores são capazes de comprovar que essa parcela da população ainda enfrenta dificuldades para ter acesso a serviços públicos, determinados espaços sociais e até mesmo a direitos fundamentais.

O Ipea, instituto que fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros, é responsável por um estudo intitulado “Retrato das desigualdades de gênero e raça”. A pesquisa oferece um panorama a respeito das desigualdades de gênero e de raça no Brasil, tendo por base indicadores provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, sobre diferentes campos da vida social.

Os resultados do estudo deixam evidentes as condições socioeconômicas desfavoráveis da população negra no Brasil. Na maioria dos enfoques analisados, os negros e pardos encontram-se em situação de inferioridade em relação aos brancos.

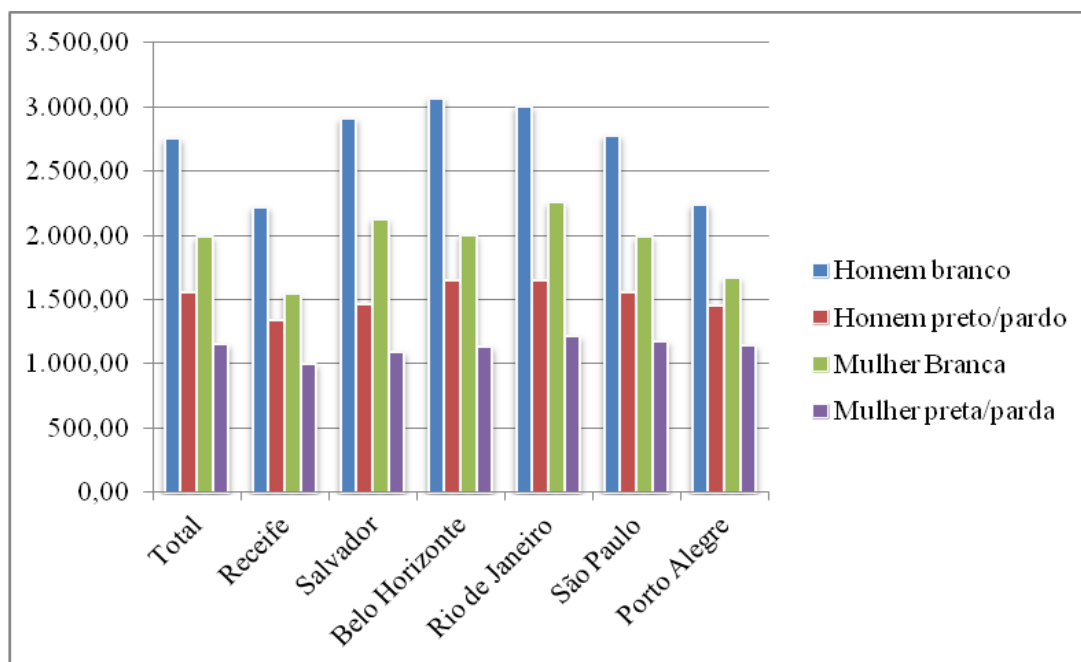
No campo da desigualdade de renda, os dados são igualmente alarmantes. Setenta por cento dos domicílios beneficiados pelo Programa Bolsa Família são chefiados por homens ou mulheres negros. O perfil das favelas brasileiras também aponta a predominância de domicílios comandados por homens e mulheres negros (66,2% do total).

Dados de estudo realizado pelo IBGE revelam que, em 2013, a média anual do rendimento mensal do trabalhador das maiores regiões metropolitanas brasileiras foi de R\$ 1.929,03. No entanto, há disparidades entre os rendimentos de homens e mulheres e, também, entre brancos e pretos ou pardos. Em média, as mulheres ganhavam em torno de 73,6% do rendimento recebido pelos homens (R\$ 1.614,95 contra R\$ 2.195,30). Por sua vez, os

⁷ Versiani (2007) defende que, embora Gilberto Freyre tenha propagado a ideia de uma escravidão mais branda no país, o fez dando atenção primordial à escravidão doméstica (por exemplo, as negras que atuavam como mães-pretas e mucamas), e não ao “negro-massa” referido por Darcy Ribeiro.

trabalhadores de cor preta ou parda ganhavam, em média, em 2013, 57,4% do rendimento recebido pelos trabalhadores de cor branca⁸ (Gráfico 1).

Gráfico 1: Rendimento médio no trabalho principal, segundo o sexo e a cor ou raça, por regiões metropolitanas



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Mensal de Emprego (2013)

No âmbito da educação, pode-se citar a discrepância entre a média de anos de estudo da população ocupada com 16 ou mais anos de idade: homens e mulheres brancos apresentam cerca de 9,25 anos de estudo; para os negros, esse número cai para 7,3 (dados de 2009). Essa desigualdade já foi ainda maior: em 1999, os brancos tinham, em média, 7,5 anos de estudo, enquanto entre os negros a média era de 5,1.⁹

Quanto ao analfabetismo, os dados do Censo de 2010 apontam que 14,4% dos negros e 13% pardos de 15 ou mais anos de idade não sabiam ler ou escrever. Na população branca, o

⁸ IBGE. **Principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa.** Estudo realizado com base nos dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME). Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/estudos_retrospectiva.shtm. Acesso em 03/07/2015.

⁹ Ipea. **Retrato das desigualdades de gênero e raça.** Estudo realizado em parceria com a ONU Mulheres (Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres), SPM (Secretaria de Políticas para as Mulheres) e SEPPIR (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial), 4ª edição, 2011. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/retrato/apresentacao.html>. Acesso em 02/07/2015.

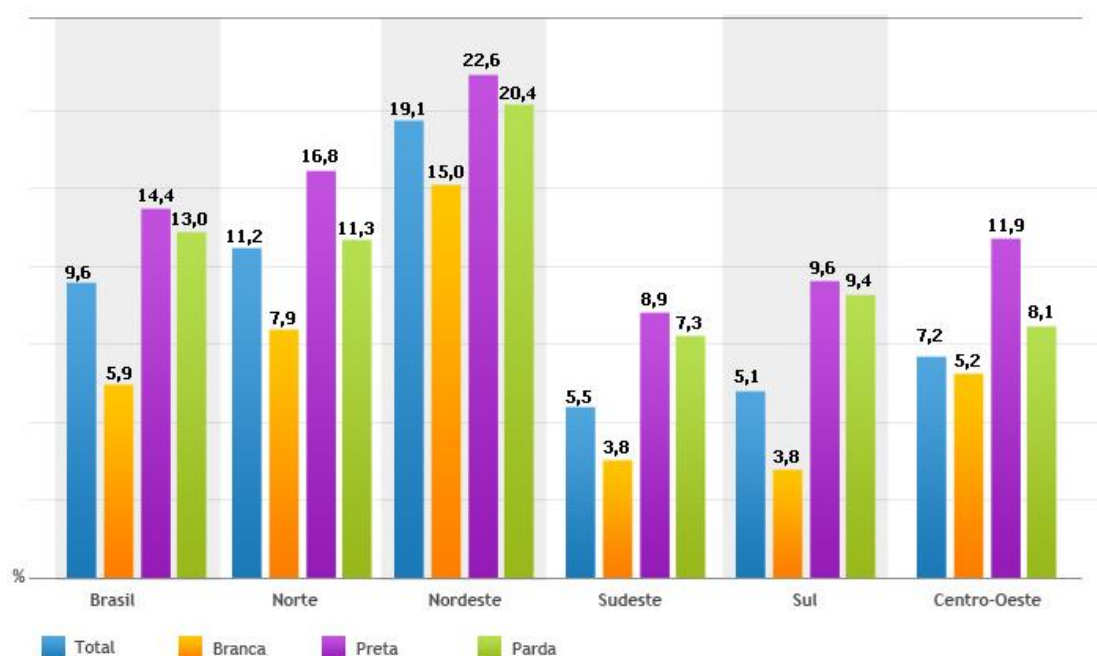
percentual era de 5,9%. Nos municípios de menor porte, com até 5000 habitantes, a diferença se acentua: o analfabetismo atingia 27,1% dos negros.¹⁰

De acordo com o levantamento censitário, 31,1% dos brancos entre 15 e 24 anos terminaram o ensino superior, enquanto apenas 12,8% dos pretos e 13,4% dos pardos têm o mesmo nível de instrução (Gráfico 1).

Gráfico 2: Taxa de analfabetismo por cor ou raça

Taxa de analfabetismo por cor ou raça

Censo considerou pessoas com mais de 15 anos das principais regiões do Brasil



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

No que se refere à violência urbana, as desigualdades mostram-se igualmente presentes. Ao se analisar os dados de homicídios, por exemplo, as estatísticas retratam como negros e pardos são as principais vítimas desse crime no País. Cerqueira e Moura (2013) apresentam a relação causal teórica entre os antecedentes históricos associados à escravidão e os fatores que colaboram com os altos índices de violência contra negros.

¹⁰ IBGE. **Síntese dos indicadores sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf. Acesso em 02/07/2015.

O Mapa da Violência, publicação reconhecida como a mais completa sobre o assunto, em sua edição de 2014, identificou que, no período de 2002 a 2012, o número de vítimas de homicídios caiu 24,8% (de 19.846 para 14.928) entre brancos; entre os negros, no entanto, houve crescimento de 38,7%, de 29.656 para 41.127.

Efetivamente, no início do período analisado, as taxas de homicídio dos brancos era de 21,7 por 100 mil brancos. A dos negros, de 37,5 por 100 mil negros. Assim, em 2002, o índice de vitimização negra foi de 73: morreram proporcionalmente 73% mais negros que brancos. Em 2012, esse índice sobe para 146,5. A vitimização negra, no período de 2002 a 2012, cresceu significativamente: 100,7%, mais que duplicou. (WASELFISZ, 2014, p. 131.)

2.2. O racismo e a discriminação

Ainda que as condições socioeconômicas desfavoráveis da população negra possam ter raízes no regime escravocrata que perdurou por mais de três séculos, a persistência de determinadas mazelas começou a tornar insustentável a tese de que o passado seja o único responsável pelo quadro atual de desigualdades. Se assim o fosse, “[...] o progresso do país e o desenvolvimento econômico paulatinamente contribuiriam para a reversão do quadro das desigualdades sociais sem que qualquer intervenção específica sobre o problema se fizesse necessária” (OSORIO, 2006, p. 20).

Como o passado de segregação deixa de ser encarado como o fator determinante para a manutenção das desigualdades, começa-se a se questionar a existência do racismo e da discriminação e quais são as consequências desses comportamentos nas relações sociais.

A discriminação pode ser considerada como a

[...] diferenciação injusta e arbitrária, que tem na sua base a crença de que os indivíduos que pertencem a determinadas categorias ou grupos – como social, racial, político, religioso e sexual, entre outros – têm maior probabilidade de possuir características indesejáveis. O racismo é um caso particular de discriminação em que o indivíduo, por sua cor da pele (ou raça), pode sofrer tratamentos diferenciados, no sentido de ter bloqueadas oportunidades sociais e econômicas, ou simplesmente de ser alvo de segregação. (CERQUEIRA e MOURA, 2013, p. 2.)

A Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, ratificada pelo Brasil em 26 de março de 1968, estabelece que discriminação racial consiste em:

toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública.

Por sua vez, a Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho conceitua discriminação como “toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidade ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão.”¹¹

No Brasil, o racismo é tipificado como crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, previsão que se encontra na própria Constituição Federal. Não obstante, a prática da discriminação fundada na raça ou cor das pessoas não constitui fenômeno raro em nossa sociedade.

As pesquisas realizadas no País apontam que, de modo geral, o brasileiro reconhece a existência do racismo, mas tem dificuldade de se identificar como preconceituoso. Em outras palavras, o racismo é sempre visto como um problema do outro. Em certa medida, o preconceito de cor era visto como algo “brando, isolado e típico de pessoas ignorantes; portanto, incapaz de produzir diferenças socioeconômicas agudas” (OSORIO, 2006, p. 20).

Atualmente, contudo, a maioria dos estudiosos do assunto já reconhece que as relações raciais no Brasil não são tão harmoniosas. O preconceito e o racismo encontram-se enraizados na sociedade, e as consequências da discriminação afetam não apenas a população negra, mas o país como um todo. Osorio (2003, p. 32), trazendo a questão designada por Guerreiro Ramos como “patologia do branco”, aponta diversos indícios da persistência do racismo em nossa sociedade.

A reivindicação da morenidade não é mais que uma das muitas faces do racismo e da persistência do ideal de embranquecimento. Guerreiro Ramos (1995) já a havia apontado como uma das manifestações do que ele designou “patologia do branco”, esse desejo pungente de sermos europeus, brancos e modernos, mesmo que isso implique a negação da história, da presença e da importância dos negros na constituição do Brasil, uma recusa a nos aceitarmos como somos. Uma patologia que leva mesmo os negros que aderem a essa utopia da brancura a se sentirem desconfortáveis se se menciona sua

¹¹ Convenção nº 111 da OIT. Disponível em <http://www.oit.org.br/node/472>. Acesso em 27/09/2015.

condição racial, por terem consciência de serem algo que a sociedade europeizada ao redor lhes ensinou desde cedo não ser desejável.

Ainda que não haja muita divergência quanto à constatação da existência no racismo na sociedade brasileira, as medidas a serem tomadas para superar o problema não constituem ponto pacífico e estão sujeitas a debates acalorados. Presume-se que a questão merece algum tipo de intervenção por parte do Estado, mas a instituição das políticas chamadas ações afirmativas ainda é alvo de muitas críticas.

2.3. A classificação racial no Brasil

A emergência das políticas de ação afirmativa reacendeu o debate sobre a classificação racial no Brasil. De fato, uma das principais críticas às ações afirmativas de enfoque étnico-racial consiste na ausência de critérios objetivos para a delimitação dos grupos a serem beneficiados. Em outras palavras, a definição de quem são os “brancos”, ou “negros”, ou “indígenas”, por exemplo, é posta em xeque. Nesse sentido, mesmo que diversos estudiosos tenham se dedicado ao tema da classificação racial no Brasil, o assunto ainda apresenta divergências.

No Brasil, a exemplo de outros países da América Latina, a classificação racial decorre da aparência, e não da ascendência. Tal especificidade faz com que certos autores defendam que no Brasil não é possível se falar em grupos raciais, mas em grupos de cor. A especificidade do sistema de classificação racial no Brasil é abordada por Rocha e Rosenberg (2007):

[...] o sistema de classificação racial no Brasil é complexo, ambíguo e fluido, resultante do processo sofisticado de combinação de elementos da aparência: cor da pele, traços corporais (formato do nariz, lábios, tipo e cor de cabelo), origem regional (Rosenberg, Piza, 1998/1999) e social, isto é, da ‘aparência geral, composta pela combinação do estilo de vida (‘o jeito’), como o grau de instrução, a renda, o estilo em matéria de moda (cabelos, roupas, carros) e até a simpatia ou antipatia do falante pela pessoa em questão’ (Sansone, 2004, p. 74.)

Na maioria das políticas de ação afirmativa implementadas, utiliza-se a classificação de cor ou raça usada pelo IBGE. Contudo, a metodologia do órgão responsável pelos levantamentos demográficos é condenada por certos autores. Algumas das críticas atribuem aos burocratas do órgão a criação da cor parda, que não agradaria a ninguém, enquanto outras alegam que as definições utilizadas estão ultrapassadas (RODRIGUES, 1995).

Fonte: Recenseamento do Brazil 1972-1920. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, 1872-1930; e IBE, Censo Demográfico 1940/2010.

As variações das categorias de cor ou raça demonstram a dificuldade enfrentada pelo IBGE para definir um critério único, aceito pela população e sancionado pelo Estado (DOS ANJOS, 2013, p. 104).

A despeito das críticas, a maior parte dos pesquisadores entende que o sistema de classificação de grupos raciais empregado pelo IBGE mostra-se adequado para investigar as desigualdades raciais na sociedade brasileira (OSORIO, 2003, p. 7).

3. AS AÇÕES AFIRMATIVAS

3.1. O conceito de ação afirmativa

As ações afirmativas têm por objetivo compensar grupos sociais que se encontram em posição desfavorável, usualmente em razão de um passado de discriminação, concedendo-lhes o acesso a direitos fundamentais. Gomes (2001, p. 41) define tais medidas como

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.

Definição semelhante é trazida por Moraes (2003, p. 298): “políticas ou programas, públicos ou privados, que objetivam conceder algum tipo de benefício a minorias ou grupos sociais que se encontrem em condições desvantajosas em determinado contexto social, em razão de discriminações (...)”.

No Estatuto da Igualdade Racial – Lei nº 12.288, de 2010 –, as políticas de ação afirmativa são conceituadas como 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.

Na já mencionada Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, as políticas de ação afirmativa são identificadas como medidas que buscam “assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais”.

As políticas de ação afirmativa encontram suporte na teoria da justiça compensatória, segundo a qual se deve buscar favorecer grupos sociais historicamente marginalizados, de forma a promover uma reparação ou compensação por injustiças cometidas no passado.

É importante destacar que as ações afirmativas não se confundem com as políticas de cotas raciais. Estas são espécie do gênero ação afirmativa, que pode compreender outros mecanismos, como bonificações, concessão de empréstimos ou bolsas de estudos e outras vantagens. Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes:

Infelizmente, no Brasil, o debate sobre ações afirmativas iniciou-se de forma equivocada e deturpada. Confundem-se ações afirmativas com política de cotas, sem se atentar para o fato de que as cotas representam apenas uma das formas de políticas positivas de inclusão social. Na verdade, as ações afirmativas são o gênero do qual as cotas são a espécie.¹²

Entre as diversas medidas que podem ser classificadas como ações afirmativas, destacam-se fomento à contratação e promoção de membros de grupos discriminados no emprego e na educação por meio de metas, cotas, bônus ou fundos de estímulo; concessão de bolsas de estudo ou empréstimos estudantis; estabelecimento de metas ou cotas mínimas de participação na política, na mídia e em outros âmbitos; reparações financeiras e distribuição de terras e habitação (GEEMA, 2011).

Uma característica inerente às ações afirmativas é seu aspecto temporário. Isso porque tais medidas têm caráter meramente paliativo, uma vez que não atacam as causas das desigualdades, mas apenas proporcionam a possibilidade de exercício de determinados direitos a camadas da sociedade. Dessa forma, as ações afirmativas não devem ser adotadas de forma isolada, mas sempre conjugadas a outras políticas públicas que visem erradicar os aspectos que causam a situação de exclusão vigente, de forma a beneficiar gerações futuras. Deve-se ressaltar que o termo minorias, utilizado para tratar os grupos eventualmente beneficiados por ações afirmativas, não deve ser tomado em seu significado quantitativo, mas entendido como grupo que, por razões históricas ou condições sociais, se encontram em situação de inferioridade. Nesse sentido, a lição de Cármen Lúcia Antunes Rocha:

Não se toma a expressão minoria no sentido quantitativo, senão que no de qualificação jurídica dos grupos contemplados ou aceitos com um cabaçal menor de direitos, efetivamente assegurados, que outros, que detém o poder. Na verdade, minoria, no Direito democraticamente concebido e praticado, teria que representar o número menor de pessoas, vez que a maioria é a base de cidadãos que compreenda o maior número tomado da totalidade dos membros da sociedade política. Todavia, a maioria é determinada por aquele que detém o poder político, econômico e inclusive social em determinada base de pesquisa. Ora, ao contrário do que se apura, por exemplo, no regime da representação democrática nas instituições governamentais, em que o número é que determina a maioria (cada cidadão faz-se representar por um voto, que é o seu, e da soma dos votos é que se contam os representados e os representantes para se conhecer a maioria), em termos de direitos efetivamente havidos e respeitados numa sociedade, a minoria, na prática dos direitos, nem sempre significa o menor número de pessoas. Antes, nesse caso, uma minoria pode bem compreender um contingente que supera em número (mas não na prática, no respeito etc.) o que é tido por maioria. Assim o caso de negros e mulheres no Brasil, que são tidos como minorias, mas que representam maior número de pessoas da globalidade dos que compõem a sociedade brasileira. (ROCHA, 1996, p. 285)

¹² Voto do Ministro Gilmar Mendes na ADPF nº 186. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2691269>. Acesso em 27/09/2015.

3.2 O princípio da igualdade

A Declaração Universal de Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, que preconiza os direitos humanos mais básicos, já estabelece em seu artigo 1º que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos e que, dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

O artigo 2º determina que qualquer pessoa faz jus aos direitos e liberdades estabelecidos na Declaração, “sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação.”¹³

Por sua vez, a Constituição brasileira estabelece, em seu artigo 5º, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Tal previsão constitucional é de tal modo importante à República que foi instituída como cláusula pétrea, ou seja, não pode ser objeto de deliberação qualquer proposta de emenda tendente a aboli-la, conforme artigo 60, § 4º da Carta Magna.

Outros dispositivos da Constituição Federal corroboram o princípio da igualdade, tais como os artigos 3º e 7º, que estabelecem, respectivamente, o objetivo de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação e a proibição de instituir diferenças salariais pelos mesmos motivos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

[...]Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...] XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

Também o artigo 19 da Constituição da República Federativa brasileira estabelece que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. Disposições semelhantes são encontradas nas Constituições dos Estados, como a do Rio de Janeiro, que, em seu art. 9, § 1º determina:

¹³ Declaração Universal de Direitos Humanos. Disponível em http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em 12/09/2015.

Ninguém será discriminado, prejudicado ou privilegiado em razão de nascimento, idade, etnia, raça, cor, sexo, estado civil, trabalho rural ou urbano, religião, convicções políticas ou filosóficas, deficiência física ou mental, por ter cumprido pena nem por qualquer particularidade ou condição.

A concessão de tratamento diferenciado ou benefícios a determinados grupos da sociedade suscita um debate a respeito da possível transgressão ao princípio da igualdade, que, em uma primeira interpretação, vedaria a adoção de privilégios.

Contudo, o atual entendimento jurídico majoritário defende que princípio da igualdade de todos perante a lei demanda tratar desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Assim, já há todo um acúmulo teórico no sentido da superação do conceito abstrato de igualdade, que desconsidera de que forma ela se concretiza ou não na sociedade.

Bobbio (1992) conclui que determinados direitos sociais não são usufruídos de maneira igual pela sociedade. A existência dessas diferenças, portanto, justificaria uma atuação do Estado no sentido de assegurar a redução das desigualdades.

Essa universalidade (ou indistinção, ou não-discriminação) na atribuição e no eventual gozo dos direitos de liberdade não vale para os direitos sociais, e nem para os direitos políticos, diante dos quais os homens são iguais só genericamente, mas não especificamente. Com relação aos direitos políticos e aos direitos sociais, existem diferenças de indivíduo para indivíduo, ou melhor, de grupo de indivíduos para grupos de indivíduos, diferenças que são até agora (e o são intrinsecamente) relevantes. Durante séculos, somente os homens do sexo masculino – e nem todos, tiveram o direito de votar; ainda hoje não têm esse direito os menores, e não é razoável pensar que o obtenham num futuro próximo. Isso quer dizer que, na afirmação e no reconhecimento dos direitos políticos, não se podem deixar de levar em conta determinadas diferenças, que justificam um tratamento não igual. Do mesmo modo, e com maior evidência, isso ocorre no campo dos direitos sociais. Só de modo genérico e retórico se pode afirmar que todos são iguais com relação aos três direitos sociais fundamentais (ao trabalho, à instrução e à saúde); ao contrário, é possível dizer, realisticamente, que todos são iguais no gozo das liberdades negativas. E não é possível afirmar aquela primeira igualdade porque, na atribuição dos direitos sociais, não se podem deixar de levar em conta as diferenças específicas, que são relevantes para distinguir um indivíduo de outro, ou melhor, um grupo de indivíduos de outro grupo. (BOBBIO, 1992, p. 65-66.)

Deve-se considerar que processos de seleção impessoais, que empregam critérios igualitários e de mérito, quando utilizados sem a consideração da existência de grupos desfavorecidos, tendem a reforçar as desigualdades existentes. Nas palavras de Carneiro:

[...] a adoção de ações compensatórias deve ser a expressão do reconhecimento de que é chegada a hora do país de se reconciliar com uma história em que o mérito tem se constituído num eufemismo para os privilégios instituídos pelas clivagens persistentes na sociedade [...]. (CARNEIRO, 2004, p. 75.).

Como salientou o Ministro Marco Aurélio Mello do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF nº 186, a meritocracia sem igualdade de pontos de partida é apenas uma forma velada de aristocracia.

Outra crítica levantada contra as ações afirmativas é a violação da meritocracia, ou seja, a ideia de que, ao conceder privilégios a determinados grupos em processos seletivos, vagas deixam de ser ocupadas por pessoas mais bem preparadas, o que poderia ocasionar a queda na qualidade das instituições envolvidas.

De todo modo, estudos apontam que o desempenho acadêmico de estudantes ingressantes por meio de ações afirmativas em instituições de ensino superior públicas é apenas levemente inferior quando comparado aquele obtido por não beneficiários. Waltenberg e Carvalho (2013), em pesquisa de abrangência nacional que traçou um perfil dos concluintes dos cursos avaliados em 2008, a partir de dados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), indicam que o Coeficiente de Rendimento dos estudantes ingressantes por intermédio de ações afirmativas é apenas 8,8% inferior àqueles dos demais. Em outra pesquisa, dessa vez no âmbito da Universidade de Brasília (UnB), os resultados foram semelhantes, ou seja, a diferença entre o desempenho dos alunos que ingressaram por cotas e os demais foi marginal (FRANCIS, TANNURI-PIANTO, 2012).

No caso dos concursos para ingresso no serviço público, argumenta-se que, em regra, os respectivos editais são capazes de estabelecer mecanismos que garantam a habilitação mínima dos candidatos a serem aprovados. Assim, habitualmente os regulamentos dos concursos fixam notas mínimas a serem alcançadas para que o candidato não seja eliminado do certame. Em alguns casos, os participantes devem alcançar determinada colocação a fim de que possam participar de etapas posteriores do concurso, tais como exames orais e avaliação de títulos.

Em certas ocasiões, o nível de exigência dos concursos é tão elevado que o número de candidatos ao final habilitados se mostra inferior ao total de vagas disponibilizadas. Nesses casos, o argumento de que a adoção da reserva de vagas poderia levar ao ingresso de pessoas menos capacitadas aos cargos públicos não se sustenta.

Ressalte-se que os concursos em que número de aprovados é inferior ao de vagas constituem exceções. São, em geral, processos de seleção de altíssimo grau de complexidade, tais como os para ingresso na magistratura.¹⁴

¹⁴ **Alto grau de complexidade provoca reprovação em massa nos concursos para juiz.** Matéria publicada no portal CorreioWeb em 16/09/2014. Disponível em <http://concursos.correioWeb.com.br/app/noticias/2014/09/16/noticiasinterna,33553/alto-grau-de-complexidade-provoca-reprovacao-em-massa-nos-concursos-pa.shtml#.Viu5NX6rSUK>. Acesso em 24/10/2015.

3.3 As medidas de combate às desigualdades raciais no acesso ao ensino superior

A persistência das disparidades sociais entre brancos e negros na população brasileira, aos poucos, levou o poder público ao entendimento de que o mero combate à discriminação, por si só, seria medida insuficiente para promover a igualdade. Além de vertente punitiva, tornar-se-ia necessário empreender medidas promocionais, ou seja, políticas de ação afirmativa.

Atendendo a reivindicações do movimento negro, a maior parte das políticas de ação afirmativa de cunho racial teve como foco o acesso às universidades públicas de excelência. Tal escolha encontra o seguinte fundamento: diversas pesquisas apontam os benefícios decorrentes da obtenção de um título de graduação, não apenas na vida profissional, mas também em outros aspectos, como na saúde e uma maior participação política. Mendes Junior (2014) assim resume alguns dos estudos a respeito:

Existem várias pesquisas que evidenciam os benefícios privados e públicos da educação. Ioschpe (2004) mostra estudos internacionais que utilizam variações da equação de Mincer e taxas internas de retorno para comprovar o prêmio aos salários que mais anos de estudo trazem a um indivíduo. Belfield (2003) cita outro conjunto de artigos que comprova o impacto positivo da educação no bem-estar da população estadunidense, como: queda média de aprisionamentos, de cigarros consumidos e de pessoas viciadas em drogas ilícitas, além do aumento da participação política e dos gastos por filho.

Analisando os retornos para o Brasil, Neri (2008) conclui que os salários médios de quem possui o ensino superior são mais do que o dobro daqueles que têm o ensino médio como grau máximo. Suliano e Siqueira (2012) mostram que os retornos por um ano de estudo no Sudeste e no Nordeste estão em 13% e 16%, respectivamente.

Assim, quando o governo investe em universidades públicas de alta qualidade, o faz por duas razões. Primeiro, porque espera que os egressos, com o conhecimento adquirido em sala de aula, obtenham uma maior produtividade no mercado de trabalho. Depois pelo motivo da educação ser reconhecidamente uma fonte geradora de externalidades positivas dentro de uma nação.

Para que esses objetivos de política educacional sejam atingidos plenamente é necessário que os recém-matriculados na universidade sejam capazes de progredir nos períodos até a graduação. Mesmo que evadam ao longo do curso, os alunos podem obter maiores retornos no mercado de trabalho em comparação com a situação de não terem ingressado no ensino superior. Porém, se estamos preocupados em maximizar os retornos educacionais, isto não é o bastante. (2004, p. 2)

Deve-se ressaltar que o vestibular era visto como um instrumento de seleção isento e capaz de aferir as habilidades cognitivas e os conhecimentos acumulados pelos estudantes durante a vida escolar. Contudo, a baixa representatividade de estudantes provenientes dos estratos sociais mais desfavorecidos fez com que se criasse a noção de que o vestibular, “em

vez de selecionar os melhores alunos, operava como uma das maiores instâncias de reprodução de hierarquias sociais no Brasil.” (FERES JÚNIOR, DAFLON, 2014, p. 32).

A baixa oferta de vagas em instituições de nível superior público no País e a consequente alta competitividade devem-se, como se sabe, à negligência histórica no setor por parte dos governantes. De acordo com levantamento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, em 2000, apenas 3,5% do Produto Interno Bruto (PIB) eram investidos na área. Em 2010, esse percentual subiu para 5,6%, ainda inferior à média dos países-membros da organização (6,3%). Os resultados da pesquisa identificaram, ainda, que o Brasil tem o nível mais baixo de população que completa o ensino superior e o terceiro pior percentual dentre os que concluem o ensino médio dentre 35 países pesquisados (OCDE, 2014).

Em 2001, o ex-governador Anthony Garotinho sanciona a Lei 3.708, de 9 de novembro de 2001, que cria um sistema que reserva 40% das vagas dos cursos de graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro UERJ e da Universidade Estadual do Norte Fluminense UENF a negros e pardos. A norma foi regulamentada no ano seguinte, e, em 2003, ocorre o primeiro vestibular com vagas reservadas.

Na seção 2.1 deste trabalho foram expostos indicadores que comprovam as discrepâncias entre brancos e negros no País. Deve-se levar em consideração que, em 2001, as disparidades das condições socioeconômicas das populações negra e parda eram ainda maiores. Veja-se o discurso proferido pelo então presidente do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio Mello:¹⁵

A revista IstoÉ, de 10 de outubro último, publicou estatística do IBGE segundo a qual a população brasileira é formada por 24% de analfabetos, sendo que, destes, 80% são negros. O DIEESE, em relação a São Paulo, apontou que, na área do desemprego, 22% são negros, enquanto que 16% são brancos. O salário médio em São Paulo, para mulher negra, é de R\$ 399,00; mulher branca, R\$ 750,00; homem negro, R\$ 601,00; homem branco, R\$ 1.100,00. Colhi de uma publicação, "Mulheres Negras – Um Retrato da Discriminação Racial no Brasil", outros dados: formandos em universidades, de acordo com o Ministério da Educação: 80% brancos e 2% negros.

A implementação das cotas para negros e pardos nas universidades públicas do Rio de Janeiro complicou-se ainda mais, pois já havia, no estado, uma lei prevendo uma reserva de vagas. Assim, a Lei Estadual nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000, já havia estabelecido que

¹⁵ MELLO, Marco Aurélio. “Óptica Constitucional – A Igualdade e as Ações Afirmativas”. Palestra proferida em seminário promovido pelo TST em 20/11/2001. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=100069&sigServico=noticiaArtigoDiscurso>

50% das vagas, em cada curso de graduação das universidades fluminenses, deveriam ser preenchidas por candidatos que cursaram os ensinos fundamental e médio em escolas públicas do Rio de Janeiro.

A sobreposição de cotas, portanto, tornou o sistema de ingresso nas referidas universidades ainda mais complexo e sujeito a críticas. A visão de que se estabelecia a concessão de privilégios inadequados rapidamente fez com que ambas as medidas fossem questionadas por ações judiciais. Ainda que as normas aprovadas no Rio de Janeiro tenham sido colocadas em xeque no tribunal e tenham sido alvo de polêmicas, outros estados adotaram o mesmo caminho e aprovaram leis estabelecendo a políticas de ação afirmativa para os cursos de graduação das universidades públicas. Em 2013, cerca de 70 universidades públicas brasileiras já aplicavam políticas de ação afirmativa, tais como sistema de cotas, bonificações ou acréscimo de vagas.

Um dos pontos mais controversos no que concerne às cotas diz respeito aos critérios de verificação da raça dos candidatos. Como nos programas de recorte racial implementados por instituições públicas de ensino de superior é adotado o critério de autodeclaração, ou seja, o próprio candidato manifesta sua raça, algumas das universidades instituíram mecanismos de verificação com o propósito de coibir fraudes. Em alguns casos, foram constituídas comissões de verificação de identidade racial. Outros mecanismos incluem, ainda, a análise de fotografias ou a combinação dos dois procedimentos. Deve-se ressaltar que poucas instituições de ensino superior empregam tais mecanismos: em 2013, eram apenas 6 das 70 universidades que adotavam tais práticas.

A adoção de tais procedimentos, contudo, é rechaçada por alguns estudiosos. Como ressaltam Feres Júnior, Daflon e Campos (2013), as críticas às comissões de verificação racial se baseiam no argumento de que elas constroem o direito individual de autoidentificação.

A instituição de comissões de verificação racial gerou intenso debate na mídia e no meio acadêmico. A comissão criada pela UnB foi chamada de “tribunal racial” e tornou-se objeto de diversas matérias que questionavam seus critérios e sua legitimidade. Em um dos casos de maior notoriedade, dois gêmeos univitelinos tiveram resultados diferentes quando tentaram ingressar pelo sistema de cotas raciais.¹⁶

¹⁶ Cotas na UnB: gêmeo idêntico é barrado. Matéria publicada no Portal G1 em 29/05/2007. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL43786-5604-619,00.html>. Acesso em 27/09/2015.

O mecanismo da autodeclaração, por não ferir direitos individuais, mostra-se mais adequado nas políticas de cunho étnico-racial. Contudo, como a aplicação isolada desse critério poderia permitir que pessoas que não se encontram em posição de desigualdade frente aos demais candidatos sejam contempladas. Assim, torna-se imprescindível verificar a necessidade de conjugação de outros critérios, para aferir a existência ou não de condições socioeconômicas desfavoráveis.

A maior parte das universidades públicas, de fato, não utilizava somente o critério racial. Um levantamento realizado pelo Geema, em 2012, identificou 40 instituições de ensino que aplicavam políticas de ação afirmativa para negros. Dessas, apenas quatro não apresentavam qualquer outro critério conjugado ao étnico-racial. Trinta e seis previam algum pré-requisito adicional que condicionava a renda do beneficiário: trinta adotavam o critério de vida escolar pregressa em instituições públicas, cinco, o critério renda familiar diretamente e uma, a combinação dos dois (Tabela 2).

Tabela 2: Critérios socioeconômicos utilizados por universidades em políticas de ação afirmativa de cunho racial

Critérios de corte	Nº de IES que utilizam	Percentual
Escola pública	30	75,0%
Renda	5	12,5%
Ambos	1	2,5%
Nenhum	4	10,0%
Total	40	100%

Fonte: GEEMA, 2012.

Deve-se destacar que a utilização de critério de histórico escolar em instituições públicas “é adotada nos programas de ação afirmativa menos como instrumento de valorização do ensino público médio e fundamental (um provável efeito colateral benigno), e mais como proxy da renda familiar.” (FERES JÚNIOR; DAFLON, 2015, p. 285).

Nesse sentido, cumpre destacar que, se no âmbito da educação superior, as instituições de ensino públicas são consideradas, de modo geral, de boa qualidade, no que tange ao ensino médio, a realidade é oposta. Salvo raras exceções, escolas e colégios geridos pelo poder público apresentam péssimo desempenho.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, com a atribuição de organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais, divulga, anualmente, o ranking de desempenho das instituições de ensino no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

No Enem de 2014, das 50 instituições de ensino com melhor desempenho em âmbito nacional, apenas 3 eram públicas. Apenas 93 escolas públicas integram a relação das mil com as melhores notas. No Estado do Rio de Janeiro, o colégio público mais bem classificado (Colégio Pedro II – Unidade Centro) aparece na 31ª colocação. Em São Paulo, a melhor colocação obtida por um colégio público é a 32ª.¹⁷

Assim, as universidades públicas ao conjugarem o critério do “ensino público” em suas políticas de ação afirmativa buscam garantir que a maior parte dos beneficiados pelas medidas provenha das camadas mais economicamente desfavorecidas da sociedade.

A utilização de critério socioeconômico como mecanismo para evitar que as ações afirmativas beneficiem indivíduos mais privilegiados dentro de determinado grupo precisa ser uma preocupação constante na discussão. Tal questão permeou o debate a respeito da eficácia das políticas de ação afirmativa não apenas no Brasil, mas em diversos locais, particularmente nos Estados Unidos e na Índia.

Nesses dois países, a “nata” dos grupos alcançados pelas ações afirmativas ficou conhecida como *creamy layer*. Na Índia, a expressão é utilizada para designar as pessoas mais favorecidas dentre as castas elegíveis para serem beneficiadas pelas políticas de ação afirmativa. Nos Estados Unidos, um dos principais críticos às políticas de ação afirmativa é Thomas Sowell, professor da Universidade de Stanford, que, em 2004, publicou o livro *Affirmative action around the world: an empirical study*, no qual apresenta uma série de argumentos contrários às medidas, dentre os quais a questão do benefício apenas do *creamy layer*.

Apesar de o livro ser considerado mais um texto para divulgação e militância do que um trabalho acadêmico, em razão de ausência de evidências empíricas para embasar algumas das ideias propagadas, os argumentos trazidos pelo autor foram levantados pelos meios de comunicação brasileiros durante a discussão a respeito da implementação das políticas de ação afirmativa (FERES JÚNIOR; DAFLON, 2015).

¹⁷ **Resultado do Enem 2014 por escola é divulgado pelo Inep.** Matéria divulgada no Portal G1 em 05/08/2015. Disponível em <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/08/resultado-do-enem-2014-por-escola-e-divulgado-pelo-inep-veja-lista.html>. Acesso em 07/08/2015.

Outro ponto a ser considerado é que, em alguns casos, as políticas de ação afirmativa tiveram como escopo apenas o ingresso das minorais nas universidades, sem que houvesse preocupação com mecanismos que pudessem garantir a permanência dos beneficiados nos cursos em que se matricularam.

Sabe-se que, mesmo tratando-se de instituições de ensino públicas, os custos envolvidos durante a vida acadêmica podem alcançar valores significativos para alunos carentes (gastos com livros didáticos, cópias reprográficas, alimentação e transporte para o *campus* universitário, entre outros). A fim de evitar que tais cifras se tornem obstáculos para os alunos cotistas oriundos de famílias de baixa renda, algumas instituições instituíram programas de concessão de bolsas ou outros auxílios, exemplo que foi seguindo em âmbito federal.

3.4. O julgamento da ADPF nº 186 pelo Supremo Tribunal Federal

Em julho de 2009, o Partido Democratas – DEM ajuizou no Supremo Tribunal Federal uma arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), com o propósito de declarar a inconstitucionalidade de atos da Universidade de Brasília – UnB, que instituíram o sistema de reserva de 20% das vagas com base em critério étnico-racial no processo de seleção para ingresso de estudantes.

Na ação, o DEM argumentava que a constitucionalidade do sistema de cotas raciais nas universidades era objeto de decisões contraditórias por parte de tribunais, nos âmbitos estadual e federal. O partido expressava, ainda, que não era contrário às ações afirmativas, enquanto gênero e políticas necessárias para promover a inclusão de minorias e que era indiscutível a existência do racismo, do preconceito e da discriminação na sociedade brasileira.

O cerne da ação discutia a constitucionalidade da adoção, no Brasil, de ações afirmativas baseadas na raça. De acordo com o impetrante, a implementação de um ‘Estado racializado’ ou do ‘racismo institucionalizado’, nos moldes praticados nos Estados Unidos, África do Sul ou Ruanda, não seria adequada no Brasil. Ademais, no entender do autor da ação, a instituição de cotas para negros nas universidades do País poderia gerar a consciência estatal de raça, promovendo “a ofensa arbitrária ao princípio da igualdade, gerando discriminação reversa em relação aos brancos pobres, além de favorecer a classe média negra”.

A ação questionava, ainda, a institucionalização, no âmbito da UnB, de um chamado ‘tribunal racial’, ou seja, uma instância responsável por definir os candidatos a serem beneficiados pelas cotas. Os critérios utilizados para tal tarefa foram igualmente colocados em questão.

Ainda de acordo com os autores da ADPF, a adoção da teoria da justiça compensatória não seria adequada, “seja porque não se pode responsabilizar as gerações presentes por erros cometidos no passado, seja porque é impossível identificar quais seriam os legítimos beneficiários dos programas de natureza compensatória”.¹⁸

Com base nesse entendimento, o partido solicitava a suspensão do registro dos alunos aprovados no vestibular de julho de 2009, que a UnB se abstivesse de publicar quaisquer editais para selecionar ou classificar candidatos com acesso diferenciado e que os juízes e tribunais do país suspendessem os processos que envolvessem a aplicação do tema cotas raciais para ingresso no ensino superior.

O interesse pelo tema fez com que diversas instituições se inscrevessem na qualidade de *amicus curiae*¹⁹ no processo. Contrários à reserva de vagas, manifestaram-se o Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro, o Movimento contra o Desvirtuamento do Espírito da Política de Ações Afirmativas nas Universidades Federais e o Instituto de Direito Público e Defesa Comunitária Popular.

A favor da reserva de vagas, falaram o então presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); o defensor público geral federal; a Associação Direitos Humanos em Rede – Conectas Direitos Humanos; o Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (IARA); o Movimento Negro Unificado (MNU); o Educafro – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes; e a Associação Nacional dos Advogados Afrodescendentes (ANAAD).

A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, se manifestou pela improcedência da ação, defendendo as ações afirmativas como decorrentes do princípio da dignidade da pessoa humana, previsto na Constituição da República.

¹⁸ Íntegra do Acórdão da ADPF nº 186. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2691269>. Acesso em 08/09/2015.

¹⁹ Definição de *amicus curiae*. “Intervenção assistencial em processos de controle de constitucionalidade por parte de entidades que tenham representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre questão de direito pertinente à controvérsia constitucional. Não são partes dos processos; atuam apenas como interessados na causa.” Retirada do Glossário jurídico do STF. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=533>.

O ministro relator, Ricardo Lewandowski, votou pela constitucionalidade das políticas de ação afirmativas adotadas pela UnB, entendendo que estas são capazes de estabelecer um ambiente acadêmico plural e diversificado e têm o objetivo de superar distorções sociais historicamente consolidadas. O Ministro argumentou, ainda, que os meios empregados e os fins perseguidos pela UnB são marcados pela proporcionalidade, razoabilidade, e as políticas são transitórias, com a revisão periódica de seus resultados.

Todos os Ministros do STF seguiram o voto do relator, fazendo com que a ADPF nº 186 fosse julgada improcedente por unanimidade. No Acórdão publicado pela Corte Suprema, sintetizou-se a seguinte conclusão:

Não contraria – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.

[...]

V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição.

VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes.

VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos.

O Ministro Gilmar Mendes trouxe, em seu voto, algumas indagações interessantes, que são aplicáveis no contexto da adoção de cotas raciais em concursos públicos.

Em relação ao ensino superior, o sistema de cotas raciais se apresenta como o mais adequado ao fim pretendido? As ações afirmativas raciais, que conjuguem o critério econômico, serão mais eficazes? Cotas baseadas unicamente na renda familiar ou apenas para os egressos do ensino público atingiriam o mesmo fim de forma mais igualitária? Quais os critérios mais adequados para as peculiaridades da realidade brasileira?

3.5. A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012

Embora diversas universidades tenham adotado a reserva de vagas para minorias, até 2012 não havia lei federal prevendo a obrigatoriedade de se instituir tal medida nas universidades mantidas pela União. Assim, as universidades federais adotaram as cotas com base na autonomia administrativa de que dispõem.²⁰

Em 2004, o Ministério da Educação apresentou ao Presidente da República um projeto de lei²¹ propondo a reserva, em todo concurso de seleção para ingresso nos cursos de graduação, de no mínimo, cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Ademais, as vagas reservadas deveriam observar proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde estivesse instalada a instituição, segundo o censo mais recente do IBGE.

Foram apresentadas as seguintes razões para a apresentação do projeto:

Desde 1967 o Brasil é signatário da Convenção Internacional Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas. Nesta importante Convenção o Estado brasileiro comprometeu-se a aplicar as ações afirmativas como forma de promoção da igualdade para inclusão de grupos étnicos historicamente excluídos no processo de desenvolvimento social.

Estudos recentes de fontes abalizadas apontam que no Brasil a evolução da distribuição de riquezas e de oportunidades não é neutra, cristalizando-se diferenças entre as etnias que compõem a diversidade característica da população brasileira, sendo fato que a população negra e os povos indígenas foram e ainda são sistematicamente desfavorecidos ao longo de toda experiência republicana.

[...]

Entretanto, cumpre-nos acrescentar que o presente Projeto de Lei, adotando a política de cotas, o faz de forma racional distribuindo-as pela composição étnico racial das unidades federativas. Ao mesmo tempo, importante salientar a combinação de critérios de inclusão por razões específicas de etnia com critérios universais de renda para acesso ao ensino público superior. Assim também é assegurado o ingresso nas universidades públicas aos estudantes egressos do sistema público de ensino fundamental e médio.

A medida apresentada pelo MEC tramitou no Congresso por quase oito anos, até ser aprovada e convertida na Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Com sua aprovação, a iniciativa até então adotada por algumas universidades tornou-se obrigatória para todas as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação.

²⁰ Artigo 207 da Constituição Federal: As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

²¹ Projeto de Lei nº 3.624/2004, disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ref_projlei3627.pdf. Acesso em 15/09/2015.

A lei foi responsável, ainda, por unificar os critérios para a reserva de vagas. A partir de sua aprovação, tornou-se obrigatório nas instituições federais de ensino superior destinar vagas a estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Além disso, dessas vagas reservadas, metade deve ser preenchida por alunos oriundos de famílias de baixa renda, respeitando-se a proporção de negros, pardos e indígenas na população da unidade da Federação do local de oferta de vagas da instituição, segundo o mais recente Censo do IBGE (Figura 1).



Figura 1: Distribuição das vagas nas instituições federais de ensino superior a partir da aprovação da Lei nº 12.711, de 2012.

Fonte: Ministério da Educação (MEC).

Fica claro, portanto, que a Lei nº 12.711, de 2012 previu um condicionante para a estar apto a ser beneficiado pela medida: o curso do ensino médio em instituições de ensino público. Tal critério, como visto na seção 3.2 é utilizado com *proxy* da renda familiar. O mecanismo, portanto, busca evitar que pessoas que provenientes dos estratos sociais mais elevados sejam beneficiadas.

Ressalta-se, ainda, que, embora a Lei não estabeleça prazo certo de vigência, o artigo 7º prevê que:

Art. 7º O Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior.

Assim, passados dez anos de sua implementação, caberá ao Poder Executivo avaliar se ainda subsistirão motivos que justifiquem a manutenção da medida.

4. AS AÇÕES AFIRMATIVAS PARA INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO

Como visto, a maior parte das ações afirmativas adotadas no País tinha foco na educação, em especial o acesso às universidades públicas de alta qualidade. Já a reserva de vagas em concursos para cargos e empregos públicos, embora já vigorasse em diversos municípios, só começou a ganhar espaço no debate social e na agenda governamental nos últimos anos, a partir de sua implementação por parte de estados e da aprovação, em 2010, do Estatuto da Igualdade Racial, que prevê a aplicação de políticas de ação afirmativa como maneira a permitir a participação da população negra, em condição de igualdade, na vida econômica, social, política e cultural do País.

Não obstante a discussão a respeito da participação da população negra no serviço público só tenha sido destacada pelos gestores públicos nas últimas décadas, a percepção de que há disparidades na composição do quadro de servidores públicos quando comparada à população brasileira é antiga. Costa Pinto (1952), com base nos dados do Censo de 1940, já identificara a baixa presença de negros no serviço público.

Apenas no início da última década, contudo, começam a ser instituídas ações com o propósito de reverter a presença desigual de minorias no serviço público. Algumas Unidades da Federação aprovaram leis criando cotas a serem utilizadas nos concursos públicos. A Tabela 3 detalha os quatro estados (Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) que já aprovaram leis com tal propósito.

Tabela 3: Estados que implementaram reservas de vagas com critérios raciais em concursos públicos

Estado	Reserva de vagas	Legislação
Mato Grosso do Sul	Reserva de 10% das vagas a negros e 3% a indígenas	Lei nº 3.594/2008 e Decreto nº 13.141/2011
Paraná	Reserva de 10% das vagas a afrodescendentes	Lei nº 14.274/2003 e Lei nº 16.024/2008
Rio de Janeiro	Reserva de 20% das vagas a negros e indígenas	Decreto nº 43.007/2011 e Lei nº 6.067/2011

Rio Grande do Sul	Reserva de vagas a negros proporcional à população estadual	Lei nº 13.694/2011 e Decreto nº 48.724/2011 e Portaria PGE nº 15.703/2011
-------------------	---	---

Fonte: Adaptado de Ipea (2014).

Embora os processos seletivos para ingresso na administração pública sejam impessoais e baseados na meritocracia, as desigualdades raciais mostram-se presentes no serviço público. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2012 (PNAD) do IBGE, os trabalhadores do setor público²² correspondem a 11,4% da população economicamente ativa. Desses, 51,5% são de cor branca, enquanto os negros correspondem a 47,4% (Tabela 4).

Tabela 4: Distribuição da população ocupada, por cor ou raça

Ocupação	Total*	Branco	Percentual	Negros e pardos	Percentual
População economicamente ativa	99.375.883	46.676.621	47,0%	51.865.337	52,2%
Ocupados no Setor Público	11.406.597	5.871.451	51,5%	5.411.788	47,4%
Funcionários Públicos e Militares na administração federal	1.163.411	677.813	58,3%	468.689	40,3%

Fonte: IBGE/PNAD 2012. Adaptado de Ipea (2014).

(*) Inclui indígenas e amarelos.

À primeira vista, tais percentuais poderiam indicar que a ocupação dos cargos no setor público não é tão desigual, já que a participação de negros e pardos seria semelhante à sua representação na população. Contudo, os negros empregados na administração pública não estão distribuídos de forma equilibrada entre os diferentes entes. De fato, a presença do negro é maior nas esferas estadual (44,4%) e municipal (51,4%). Na federal, na qual geralmente se encontram as carreiras com melhores remunerações²³, a ocupação dos negros cai para 39,9% (Tabela 5).

²² O IBGE traz uma concepção ampla para os trabalhadores do setor público, que abrange todas as esferas e poderes, bem como empregados públicos, militares e pessoas que exercem mandato eletivo.

²³ Os rendimentos médios nos setores públicos municipal e estadual são, respectivamente, R\$ 1.315,51 e R\$ 2.626,17. No setor público federal, a média é de R\$ 3.934,37 (PNAD 2012).

Tabela 5: População ocupada no setor público, por cor ou raça

Ocupação	Total	Branços	Percentual	Negros e pardos	Percentual
Ocupados no Setor Público Federal	1.743.259	1.021.091	58,6%	695.788	39,9%
Ocupados no Setor Público Estadual	3.590.204	1.936.987	54,0%	1.593.157	44,4%
Ocupados no Setor Público Municipal	6.073.134	2.913.373	48,0%	3.122.843	51,4%

Fonte: IBGE/PNAD 2012. Adaptado de Ipea (2014).

Mesmo nas carreiras da administração federal, a discrepância entre as taxas de ocupação de negros é enorme. Nos cargos mais valorizados, como os de nível superior, a presença de pessoas de cor negra é reduzida, enquanto nas carreiras de nível intermediário, a representatividade dos negros é consideravelmente maior (Tabela 6).

Tabela 6: Distribuição de servidores segundo carreira, por cor/raça

Carreira / Cargo	Grau de escolaridade	Cor / raça	
		Branços e outros	Negros e pardos
Diplomacia	Nível superior	94,1%	5,9%
Auditor da Receita Federal do Brasil	Nível superior	87,7%	12,3%
Procurador da Fazenda Nacional	Nível superior	85,8%	14,2%
Carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União	Nível superior	85,0%	15,0%
Cargos das Agências Reguladoras	Nível superior	84,4%	15,6%
Auditor Fiscal do Trabalho	Nível superior	83,4%	16,6%
Defensor Público Federal	Nível superior	80,5%	19,5%
Plano Geral de cargos do Poder Executivo	Nível intermediário	61,2%	38,8%
Carreira do DNPM	Nível intermediário	60,0%	40,0%
Carreira de reforma e desenho agrário – Incra	Nível intermediário	58,3%	41,7%
Plano especial de cargos da cultura	Nível intermediário	56,3%	43,7%

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE (dados de 2012). Adaptado de Ipea.

As diferenças salariais entre as carreiras constantes da Tabela 4 são significativas. Diplomatas têm remuneração inicial de R\$ 15.005,26 e, no final de carreira, alcançam vencimentos de R\$ 21.391,10 (amplitude salarial de 42,55%). Auditores da Receita Federal do Brasil têm rendimentos iniciais de R\$ 15.743,64 e chegam a ganhar R\$ 22.516,88 no topo da carreira (amplitude de 43,02%). Já servidores de nível superior do Plano Especial de Cargos da Cultura têm rendimentos iniciais de R\$ 3.155,00, que chegam apenas a R\$ 3.693,60 (amplitude de 17,07%) no nível máximo.²⁴

Diante de tais dados, é compreensível que a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), tenha estabelecido, na III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em 2013, o compromisso de “aumentar a taxa de aprovação de candidatos afrodescendentes no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática, dos atuais 5,17% para 7%”.²⁵

Ainda que metas tenham sido estabelecidas, no âmbito federal, as implementadas com o objetivo de aumentar a participação de minorias no serviço público foram, inicialmente, tímidas. Em 2002, o Ministério das Relações Exteriores implementou um programa de ação afirmativa direcionado para o ingresso de negros e pardos na carreira diplomática. A política consiste não na reversa de vagas em concurso, mas na concessão de bolsas de estudos a candidatos afrodescendentes, de que forma que esses possam se dedicar ao preparo para as provas. Mesmo com tal iniciativa, a presença da população negra entre os diplomatas é quase nula.

Deve-se ressaltar que as discrepâncias na representatividade dos negros em cargos de maior remuneração e prestígio não estão restritas ao Poder Executivo. No Censo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2013, foi constatado que, nos concursos para a magistratura, os aprovados são predominantemente de cor branca. Já nos processos seletivos para os demais cargos do Poder Judiciário (Analistas e Técnicos Judiciários, por exemplo), o desequilíbrio, ainda que existente, é menor (Gráficos 2 e 3).

²⁴ Valores constantes da Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios, divulgada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (março de 2015). Disponível em http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/tabela_de_remuneracao/tab_rem_15/tab_66_2015_02.pdf. Acesso em 04/10/2015.

²⁵ III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Subsídios para o debate. Brasília, 2013. Disponível em <http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/TEXTObaseweb.pdf>. Acesso em 04/10/2015.

Gráfico 3: Percentual de magistrados, segundo ano de ingresso, por cor ou raça

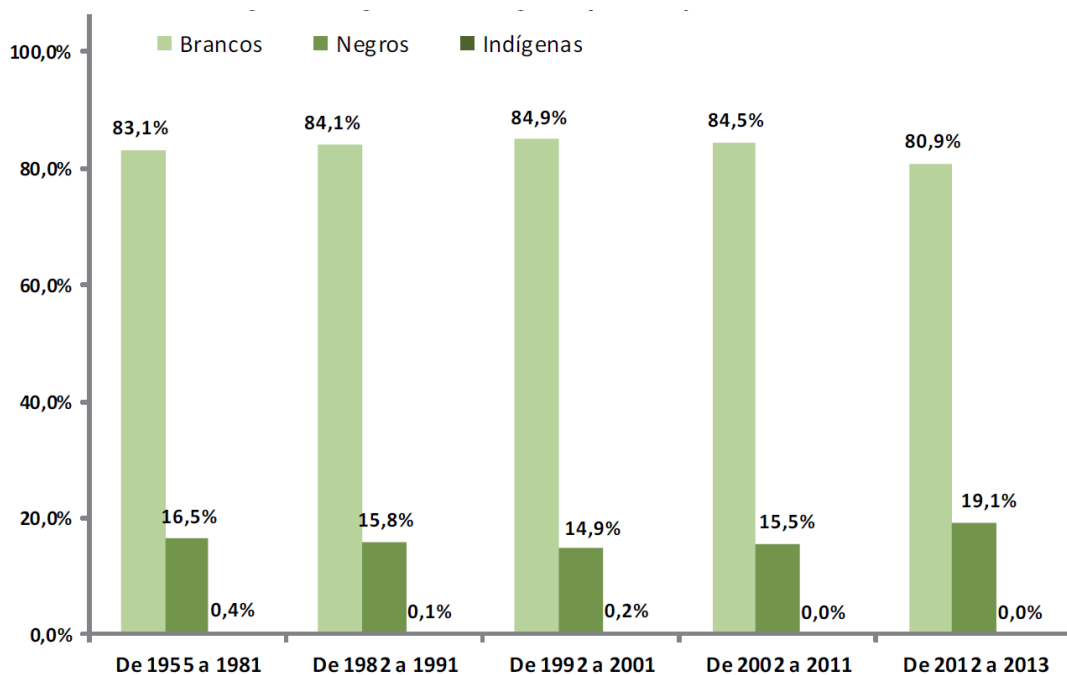
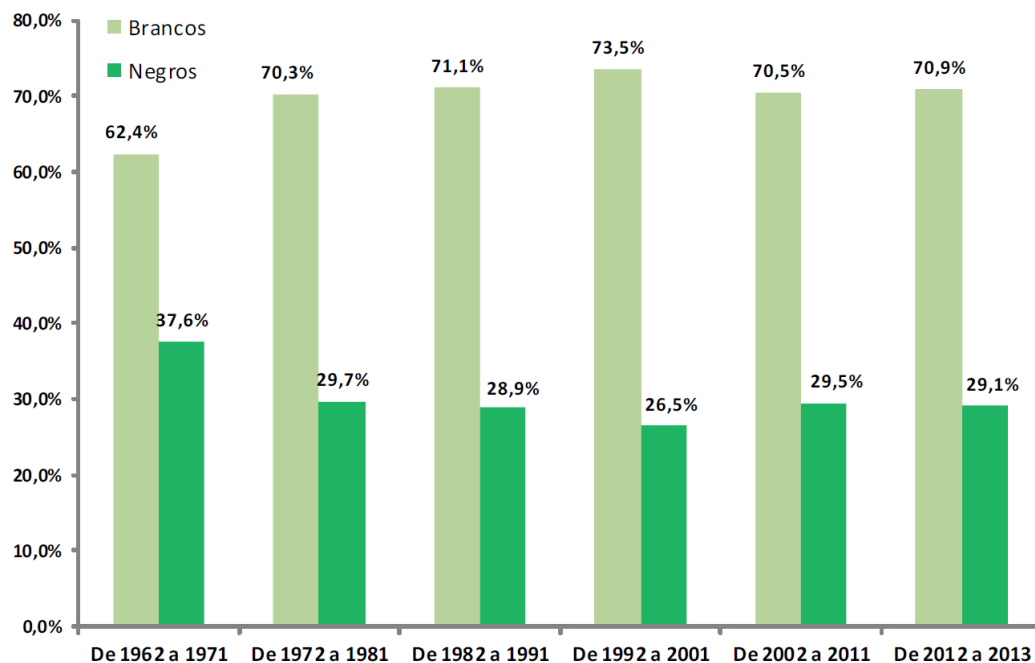


Gráfico 4: Percentual de servidores, segundo ano de ingresso, por cor ou raça



Fonte: Censo do Poder Judiciário (CNJ, 2013).

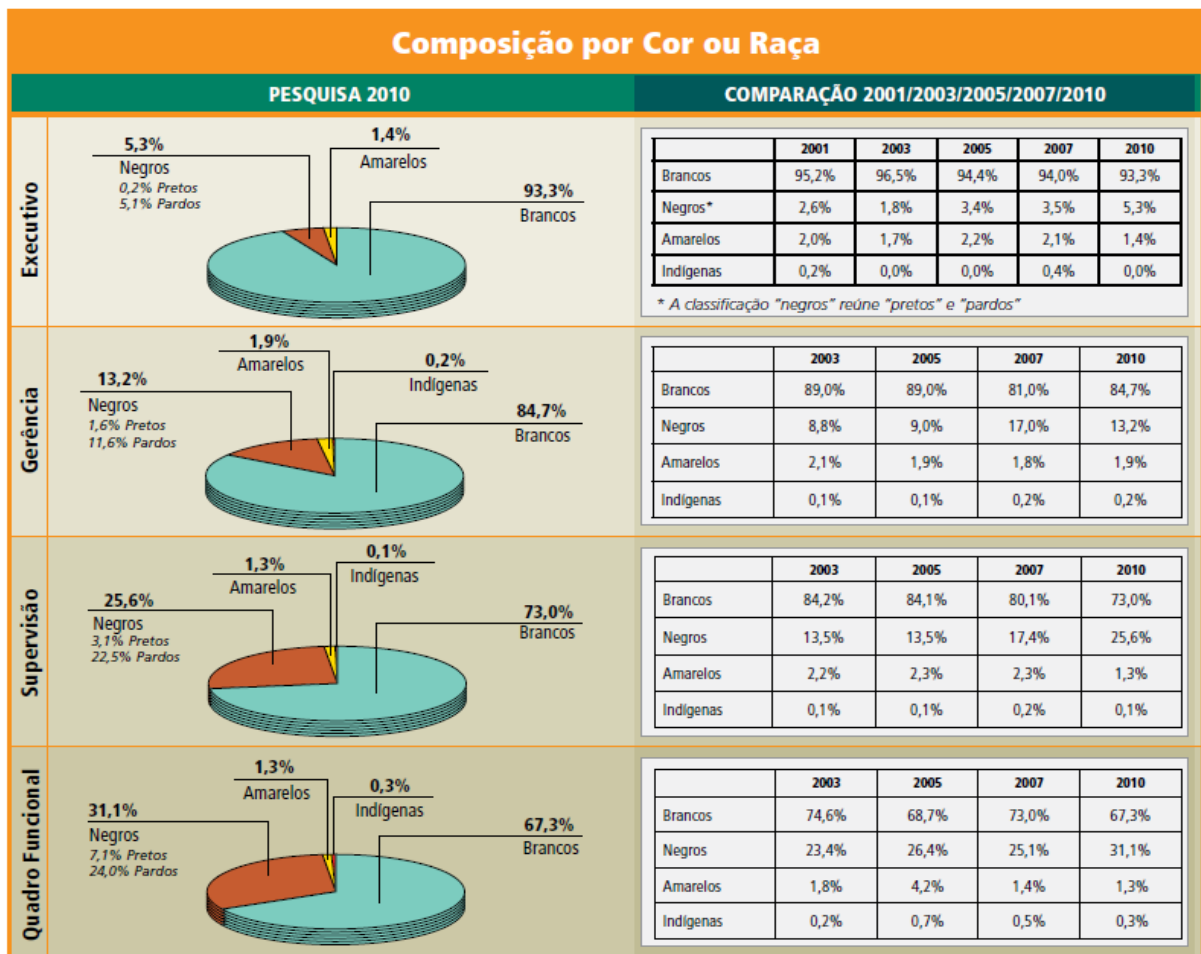
É evidente que a sub-representatividade dos negros no mercado de trabalho não fica restrita ao funcionalismo público. O relatório Perfil Social, Racial e de Gênero das 500 Maiores Empresas do Brasil e suas Ações Afirmativas – Pesquisa 2010, publicado pelo

Instituto ETHOS, evidencia o afunilamento hierárquico que ocorre com negros e pardos, ou seja, quanto maiores as atribuições de comando do grupo observado, menor é participação dessa parcela da população.

No nível de base (quadro funcional, de acordo com a nomenclatura adotada pelo estudo), os negros representam 31,1% do total de funcionários. Os percentuais passam para 25,5%, 13,2% e 5,3% nos níveis Supervisão, Gerência e Executivo, respectivamente. No último grupo, em números absolutos, os negros são apenas 62 de uma amostra de 1.162 diretores.

Observa-se, contudo, que há uma tendência de aumento gradual da participação dos pretos e pardos nos níveis hierárquicos mais elevados. No nível de gerência, por exemplo, o aumento no período de 2003 a 2010 foi de 4,4 pontos percentuais (Gráfico 4).

Gráfico 5: Composição de funcionários por cor ou raça em 500 grandes empresas no Brasil



As disparidades existentes no mercado de trabalho no que se refere às minorias levaram integrantes da sociedade civil a exigir uma postura mais ativa dos órgãos governamentais. Diante das reivindicações apresentadas, particularmente no início da última década, começaram a ser instituídos programas com propósito que facilitar o ingresso das minorias nas empresas nacionais.

O Ministério Público do Trabalho, por exemplo, lançou o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos, que inicialmente mapeou, com auxílio de técnicos do IBGE e do Ipea, os setores econômicos que apresentavam as maiores desigualdades de gênero e raça. A partir de tal levantamento, as empresas eram notificadas a alterar as práticas, até então adotadas, de contratação, promoção e remuneração de pessoal, a fim permitir oportunidades mais igualitárias aos grupos discriminados (CONCEIÇÃO, 2013).

Tais medidas geram benefícios para qualquer empresa, tornando o ambiente corporativo mais plural. Estudos apontam que a diversidade no trabalho traz, além de vantagens de caráter ético, aumento da competitividade. De acordo com Myers (2003, p. 491), decorrem da diversidade os seguintes fatores: “desempenho financeiro fortalecido; rotatividade de mão-de-obra reduzida; maior produtividade; aumento de satisfação dos empregos nas atividades profissionais; menor vulnerabilidade das empresas face às leis trabalhistas; valorização da imagem empresarial junto aos consumidores e opinião pública em geral; reconhecimento adequado do desempenho e do potencial dos trabalhadores”.

No que se refere ao serviço público, até os últimos anos, apesar de algumas propostas legislativas terem sido apresentadas com a intenção de instituir políticas afirmativas, nenhuma delas chegou a ser aprovada. Uma das primeiras tentativas de instituir medidas de reparação à população negra parte de Abdias do Nascimento, que apresenta, em 1983, o Projeto de Lei nº 1.332, que tornaria obrigatória, em todos os órgãos da administração pública a participação, nos respectivos quadros de servidores e funcionários, de 20% de homens negros e 20% de mulheres negras. Osório traça o seguinte panorama a respeito do tema:

Nas últimas décadas, aumentaram muito as propostas e os debates sobre a implementação de ações afirmativas no Brasil, especialmente as voltadas para a população negra. Um levantamento revela que, de 1950 a 2002, tramitaram, na Câmara dos Deputados, 117 proposições relacionadas ao racismo e às desigualdades raciais, 105 delas após a década de 1980. Esse aumento se deve ao fato de o número de parlamentares negros militantes ter aumentado, também, a

partir da redemocratização do País ao longo da década de 1980. Muitas propostas contemplaram algum tipo de ação afirmativa para o serviço público.

Abdias do Nascimento, quando deputado federal, incluiu por exemplo a reserva de 40% das vagas para negros (20% para cada sexo) nos concursos públicos no Projeto de Lei de 1983. No ano seguinte, ele incluiu, em outro projeto de lei, um dispositivo que estendia a reserva de 40% das vagas nos concursos de seleção para ingresso na carreira diplomática. Todavia, tais projetos não se transformaram em leis e caducaram. Atualmente, há pelo menos dois projetos, dos quais um em tramitação e outro pronto para votação, que preveem ações afirmativas para o serviço público, que serão abordados na sessão final deste capítulo. (2003, p. 33.)

Apenas em 2012, como forma de reverter esse cenário de desigualdades, a SEPPIR, anunciou que a Casa Civil já estudava a proposta de adotar as políticas de cotas nos concursos públicos federais. De fato, em novembro de 2013, o Projeto de Lei nº 6.738/2013, propondo a reserva de 20% das vagas aos candidatos que se autodeclararem negros ou pardos no ato da inscrição foi encaminhado para análise do Congresso Nacional.

O fato de a Presidente da República ter solicitado, com fulcro no art. 64, § 1º, da Constituição Federal, urgência para a apreciação da proposta indica que havia a intenção de aprová-la com celeridade. De acordo com o referido dispositivo, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal têm, cada qual sucessivamente, até quarenta e cinco dias para se manifestarem sobre proposições que tramitam em regime de urgência. Caso tal prazo não seja atendido, “[...]sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.”

5. A INSTITUIÇÃO DE RESERVA DE VAGAS EM CONCURSOS PÚBLICOS

5.1. O Projeto de Lei nº 6.738/2013

O Projeto de Lei nº 6.738/2013 foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 7 de novembro de 2013. Na Exposição de Motivos subscrita pelas então Ministras do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial consta a seguinte justificativa para a apresentação do projeto:

3. Essa realidade [persistência de diferenças significativas quanto aos indicadores sociais das populações negra e branca] se replica, também, na composição racial dos servidores da administração pública federal. Constata-se significativa discrepância entre os percentuais da população negra na população total do país e naquela de servidores públicos civis do Poder Executivo federal. A análise de dados demonstra que, embora a população negra represente 50,74% da população total, no Poder Executivo federal, a representação cai para 30%, considerando-se que 82% dos 519.369 dos servidores possuem a informação de raça/cor registrada no Sistema. Tem-se, assim, evidência de que, 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.²⁶

O Projeto de Lei propunha que, por um período de dez anos, 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 fossem reservadas a candidatos que se autodeclarassem negros ou pardos no ato de inscrição do certame.

De acordo com a Exposição de Motivos, tal medida tornaria possível aproximar a composição dos servidores da administração pública federal aos percentuais observados no conjunto da população brasileira e iria “ao encontro do entendimento acerca da necessidade de diversidade na administração pública, considerando seu papel na formulação e implantação de políticas públicas voltadas para todos os segmentos da sociedade”.

O prazo de dez anos foi justificado com base na natureza afirmativa da política, “cuja efetividade deve garantir seu caráter temporário, e pela dificuldade de se quantificar o impacto sistêmico de outras ações afirmativas sobre os ingressos de negros no serviço público pela ampla concorrência”. Após o término desse período, caberia aos órgãos competentes

²⁶ Exposição de Motivos Interministerial nº 00195/2013 MP SEPPIR, de 4 de novembro de 2013. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1177136&filename=Tramitacao-PL+6738/2013. Acesso em 10/07/2015.

realizar uma avaliação dos resultados, a fim de determinar se novas ações semelhantes seriam necessárias. Já a tramitação do Projeto de Lei em regime de urgência constitucional foi justificada em razão da prioridade dada ao combate às desigualdades sociais no País.

Apesar de o governo da Presidente Dilma Rousseff contar com uma ampla base de apoio no Congresso Nacional, a discussão do PL nº 6.738/2013 pelo Congresso Nacional revelou o caráter controverso do projeto, e diversos parlamentares apresentaram votos contrários à aprovação da medida.

Na Câmara dos Deputados, a medida tramitou pelas Comissões de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP), de Direitos Humanos e Minorias (CDMH), e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Na primeira delas, houve a apresentação de seis emendas durante o prazo regimental, descritas na Tabela 7:

Tabela 7: Emendas apresentadas ao PL nº 6.738/2013 na CTASP

Nº	Autor	Descrição
1	Dep. Luiz Alberto	Estende aos cargos em comissão a reserva de vagas para nomeação de negros.
2	Dep. Domingos Dutra	Amplia o percentual de reserva de vagas para 30%, incluindo indígenas.
3	Dep. Janete Rocha Pietá	Altera a vigência da lei que originalmente vigorará por dez anos. Assim, pretende que lei passe a vigorar com prazo indeterminado.
4	Dep. Janete Rocha Pietá	Determina que o preenchimento dos cargos em comissão seja feito em percentuais paritários aos pretos, pardos e brancos, em observância ao disposto no inciso I, art. 2º do Decreto n.º 4.228, de 13 de maio de 2002.
5	Dep. Janete Rocha Pietá	Altera o percentual de reserva de vagas em concursos públicos para os negros de 20% para 50%.
6	Dep. Janete Rocha Pietá	Estende a reserva de vagas de que trata o projeto de lei para os Poderes Judiciário e Legislativo.

O Parecer do relator designado, no entanto, propôs a rejeição de todas as emendas e acabou sendo aprovado na CTASP. No caso das emendas 1 e 4, que buscavam estender a

reserva de vagas aos cargos em comissão, a justificativa para a rejeição da proposta baseou-se na alegada ausência de sintonia com os objetivos propostos pela lei:

As Emendas n^{os} 1 e 4 tratam de reserva de vagas para nomeação para cargos em comissão. Tais cargos, conforme o seu próprio conceito, são aqueles declarados em lei de livre nomeação e exoneração, de caráter provisório, destinando-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento e, ao nosso sentir, não se coadunam com o objetivo pretendido pela proposição.²⁷

Os dados apresentados pela SEPIR, no entanto, comprovam que as discrepâncias de raça/etnia também se mostram presentes no universo dos cargos em comissão. No caso do cargo do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS), no nível mais alto (DAS 6), 86,5% são ocupados por brancos, enquanto os negros representam 13,5%. Mesmo no nível mais baixo (DAS 1), há um abismo entre as taxas: 74,5% no caso dos brancos e 25,5% para negros.²⁸

Houve tentativas de estabelecer cotas para o preenchimento dos cargos em comissão do grupo DAS no âmbito do Ministério da Justiça e Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2001, e no Ministério da Cultura, em 2002. No entanto, uma pesquisa realizada junto aos Departamentos de Recursos Humanos das Pastas verificou que as medidas de reserva de vagas nunca chegaram a ser cumpridas ou apenas o foram parcialmente (OSORIO, 2003).

Ainda quanto a esse aspecto, o Decreto n° 4.229, de 13 de maio de 2002, que institui, no âmbito da administração pública federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA), estabelece em seu artigo 2º, inciso I, que os órgãos da administração pública federal deverão observar requisito que garanta a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS.

Contudo, como o PNNA foi instituído apenas na forma de diretrizes gerais, sem o detalhamento de como seria sua implementação, e não houve, à época, diagnósticos a respeito das ações a serem empreendidas, o programa jamais chegou a ser posto em prática.

No âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados, ao PL n° 6.738, de 2013 foram apresentadas emendas semelhantes àquelas

²⁷ Relatório do Deputado Vicentinho ao Projeto de Lei n° 6.738/2013, apresentado no âmbito da Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP). Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7B0F9965A8B97A9EE2A18C8499A24DE8.proposicoesWeb1?codteor=1201656&filename=Tramitacao-PL+6738/2013. Acesso em 15/07/2015.

²⁸ Dados citados em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1238967.pdf>. Acesso em 04/10/2015.

propostas na CTASP. Dessa vez, no entanto, o Relator deu voto favorável à extensão das cotas para os cargos de livre nomeação:

No entender deste relator, a proposição apresentada pelo Poder Executivo falha, de fato, ao não abranger os cargos comissionados. Tem-se conhecimento de que é substancial o número de tais cargos no Poder Executivo. Em levantamento realizado em 2011, o jornal O Globo revelou que o número de cargos e funções de confiança na administração direta e em autarquias e fundações chegava a 89.550. Além disso, o levantamento constatou que, em alguns casos, os cargos comissionados correspondiam a 70% do quadro de funcionários. Na época, em seis ministérios e na Presidência da República, o número de comissionados superava 50% do quadro de servidores.

Compreende-se que os cargos comissionados são de livre nomeação e que, por isso, não têm a natureza permanente dos cargos efetivos a que se destinam a reserva de vagas proposta no projeto de lei aqui analisado. Entretanto, devido à relevância e ao grande número de cargos comissionados na administração pública federal, não faz sentido deixá-los fora do alcance de uma política de ação afirmativa para o provimento de cargos do Poder Executivo.

Pelo exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº. 6.738, de 2013, e pela aprovação parcial da Emenda de Plenário nº 1/2013 e da Emenda de Plenário nº 4/2013, na forma da Emenda anexa, e pela rejeição das demais emendas de plenário oferecidas ao projeto, por motivos já analisados anteriormente neste parecer.²⁹

No âmbito da última comissão por onde tramitou, a de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), foi apresentada emenda com o propósito de estender a reserva de vagas aos cargos dos Poderes Judiciário e Legislativo. Contudo, o relator da proposta emitiu parecer contrário à medida, por entender que havia vício de iniciativa:

A Emenda nº 6 contém vício formal de iniciativa, que a torna inconstitucional, ao dispor sobre os cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Com relação aos cargos do Poder Legislativo, apenas a Mesa Diretora pode propor projeto dispondo sobre o regime jurídico do seu pessoal e sobre os seus cargos, conforme o art. 15, XVII, do Regimento Interno da Casa. Com relação aos cargos do Poder Judiciário, apenas àquele Poder cabe dispor sobre os seus cargos, nos termos do art. 96, II, “b”, da Constituição Federal.

Houve, ainda, a apresentação de um voto em separado, por parte do Deputado Marcos Rogério, propondo a rejeição integral do PL nº 6.738/2013, sob o argumento de que as cotas raciais não seriam “o caminho ideal para superar as deficiências do processo de escolarização, eliminar o preconceito da sociedade e reparar negros e pardos brasileiros pelas injustiças historicamente sofridas”.

O parecer do relator, ao final, foi pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e a medida foi encaminhada ao Plenário da Câmara dos Deputados, sem a extensão das cotas aos cargos de livre nomeação. Em 26 de março de 2014, o PL foi colocado

²⁹ Voto do Deputado Relator Pastor Marco Feliciano ao PL nº 6.738/2013, no âmbito da CDHM. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=66E79D2BFB9BDB997AB6D18D828550FD.proposicoesWeb2?codteor=1214234&filename=Tramitacao-PL+6738/2013. Acesso em 29/07/2015.

em votação e aprovado com 314 votos favoráveis, 36 contrários e 6 abstenções. Após a aprovação, o projeto de lei foi encaminhado ao Senado Federal.

No Senado, a matéria tramitou por apenas 20 dias, e houve apenas uma proposta, da Senadora Vanessa Grazziotin, de inclusão de dispositivo que reservaria 40% das vagas dos concursos para candidatos que residissem na localidade em que o certame estivesse sendo realizado. A emenda, no entanto, não foi acatada.

A despeito das posições contrárias, o projeto acabou sendo aprovado e convertido na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Ao contrário do modelo aprovado para os cursos de graduação das universidades federais, no caso das cotas para os concursos não há qualquer recorte social, ou seja, para estar apto a ser beneficiado pela reserva de vagas, basta que o indivíduo se declare negro ou pardo no ato de inscrição do certame.

5.2. A Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014

A Lei nº 12.990, de 2014 determina a reserva 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 aos candidatos que se declararem negros ou pardos.

A lei determina, ainda, que “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”. Contudo, não há definição de quem seria responsável por realizar as averiguações necessárias.

Ao contrário do que defendia parte das entidades do movimento negro, não há previsão na lei aprovada de observância da proporcionalidade de gênero. A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, nos autos de ação judicial, já se posicionou a respeito do tema:

B – Segundo dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de junho de 2014, pretos e pardos compõem 26,3% do total de servidores públicos federais efetivos, sendo 15,2% do sexo masculino e 11,1% do sexo feminino.

C – Ao longo de todo o processo de discussão que resultou na elaboração do Projeto de Lei e ao longo de todo o processo de tramitação do mesmo no Congresso

Nacional, a questão da proporcionalidade de gênero, na forma proposta no Mandado de Segurança, não foi colocada em discussão pois os principais indicadores sociais utilizados nas Políticas de Promoção da Igualdade Racial demonstram que as mulheres negras são o segmento social que mais tem se beneficiado das oportunidades recentes de inclusão social.

[...]

E – O Dossiê Mulheres Negras – Retrato e Condições de Vida das Mulheres Negras no Brasil (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013) mostra, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD), que a escolaridade das mulheres é sensivelmente superior à [dos] homens, independentemente do pertencimento racial. A taxa bruta de escolarização no ensino superior teve aumento significativo entre os negros, ao longo dos anos 2000, em decorrência, entre outros fatores, das ações afirmativas. Assim, em 2009 as mulheres negras apresentavam uma taxa bruta de cerca de 20%, enquanto entre os homens negros esse indicador atingia um pouco mais de 10%.

F – O debate sobre a promoção da diversidade de gênero faz parte, não apenas dos compromissos que norteiam a gestão da SEPPIR, como também se constitui em um dos pilares do Governo da Presidenta Dilma Rousseff. O que não se poderia, notadamente durante o período de tramitação da proposta no Poder Legislativo era, no intuito de beneficiar as mulheres negras (o que neste caso seria uma medida redundante, como já foi mencionado), se abrir brechas para o estabelecimento de subcotas no primeiro projeto de ações afirmativas no mercado de trabalho, totalmente centrado na superação dos efeitos da discriminação racial. Isso não significa a inobservância de outros aspectos que caracterizam as históricas desigualdades étnico-raciais, inclusive sob o ponto de vista das desigualdades de gênero.³⁰

Quanto à extensão da reserva de vagas para os cargos dos Poderes Judiciário e Legislativo, conforme já abordado no tópico anterior, caberia às autoridades competentes em cada âmbito emitirem projeto nesse sentido.

No Poder Judiciário, a destinação de 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para candidatos negros já se encontra vigente para o STF e para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desde março de 2015, quando o presidente da Corte Suprema editou resolução regulamentando a Lei nº 12.990/2014. Na ocasião, o presidente do STF destacou que negros compõem apenas 1,4% da magistratura brasileira, de acordo com último censo realizado pelo IBGE.

A lei terá vigência pelo prazo de dez anos, como determina o art. 6º. O caráter temporal da medida é imprescindível, uma vez que a baixa representatividade dos negros e pardos no serviço público federal não decorre, obviamente, de uma inferioridade genética, mas de condições socioeconômicas desfavoráveis, resultantes do regime escravocrata e da discriminação existente.

³⁰ Voto da Ministra Carmen Lúcia no Mandado de Segurança nº 33.072. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4602647>. Acesso em 17/09/2015.

Com o passar do tempo, espera-se que as distorções históricas existentes na sociedade sejam eliminadas ou, ao menos, atenuadas. Portanto, a persistência das políticas de ação afirmativa, evidentemente, só se justifica enquanto tais desigualdades mostrarem-se presentes. Tornar perenes tais medidas desvirtuaria o propósito das políticas, transformando-se em benesses destinadas a um grupo específico, em detrimento do restante da sociedade.

Durante o julgamento da ADPF 186, o Ministro Ricardo Lewandowski destacou o entendimento da Suprema Corte norte-americana quanto à necessidade de conceder caráter temporário às políticas de ação afirmativa:

(...) políticas de admissão baseadas na consciência racial devem ser limitadas no tempo. Esse requisito reflete que classificações raciais, embora agindo nessa qualidade, são potencialmente perigosas tanto que não devem ser empregadas mais amplamente que o necessário.

Assim, à medida que a distorções referentes à representatividade dos negros no serviço público forem corrigidas, deixarão de existir os motivos para a existência da reserva de vagas, e a Lei nº 12.990, de 2014, já terá servido ao seu propósito.

Nesse sentido, cumpre destacar que o art. 5º da Lei estabelece a competência do órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica – a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – para acompanhar e avaliar anualmente a aplicação das reservas de vagas nos concursos públicos federais.

Espera-se, portanto, que a SEPPIR passe a divulgar periodicamente relatórios a respeito dos resultados obtidos, a fim de subsidiar a necessidade de eventuais mudanças na legislação.

5.3. A aprovação de candidatos de baixa renda em concursos públicos

A utilização exclusiva de critério de natureza racial na lei aprovada abre espaço a questionamentos. Como o concurso público consiste em um processo seletivo impessoal, associar a baixa representatividade dos negros no serviço público à raça dos candidatos é questionável. Dessa forma, outros fatores podem estar envolvidos no quadro de desigualdades, como a qualidade do ensino obtido durante a vida escolar, a possibilidade de acesso a material didático, tempo disponível para estudo, entre outros.

A fim de avaliar de que forma a condição socioeconômica está relacionada à probabilidade de aprovação em concursos públicos federais, foram obtidos dados referentes a

19 certames, realizados nos últimos 5 anos. Em cada um dos concursos, foi confrontada a relação de candidatos que obtiveram isenção de pagamento das taxas de inscrição³¹ com a dos aprovados (Tabela 8).

Foram obtidos dados de certames de diversas carreiras e remunerações distintas, a fim de verificar se os resultados poderiam apresentar grandes disparidades.

Tabela 8: Aprovação de candidatos de baixa renda em concursos públicos

Concurso (ano de realização)	Remuneração inicial (*)	Total de vagas oferecidas (A)	Total de inscritos (B)	Beneficiados pela isenção da taxa de inscrição (C)	Percentual - nº de isenções / total de inscritos (C/B)	Beneficiados pela isenção da inscrição aprovados no concurso (D)	Percentual aprovação-isentos aprovados/total de isentos (D/C)	Percentual aprovação-demais candidatos (A - D/B - C)
Procurador da Fazenda Nacional (2015)	R\$ 17.330,33	150	18.662	1.322	7,08%	3 (**)	0,02%	0,85%
Analista de Planejamento e Orçamento (2015)	R\$ 15.003,70	80	9.676	1.368	14,13%	13 (**)	0,09%	0,81%
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (2014)	R\$ 14.965,44	278	68.540	9.568	13,68%	1	0,01%	0,47%
Procurador da Fazenda Nacional (2012)	R\$ 14.970,60	70	21.790	616	2,83%	1	0,16%	0,33%
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (2012)	R\$ 13.600,00	200	26.313	1.687	6,41%	0	0,00%	0,81%
Comissão de Valores Mobiliários (2010)	R\$ 13.264,77 (NS) e R\$ 4.775,86 (NI)	150	30.873	371	1,20%	1	0,27%	0,49%
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (2009)	R\$ 13.067,00	450	77.984	775	0,99%	0	0,00%	0,58%
Analista de Finanças e Controle – CGU (2012)	R\$ 12.961,00	250	19.978	697	3,49%	0	0,00%	1,30%
Analista de Comércio Exterior (2012)	R\$ 12.961,00	157	11.646	82	0,70%	0	0,00%	1,36%
Analista de Finanças e Controle – STN (2013)	R\$ 12.961,00	255	21.808	1614	7,40%	0	0,00%	1,26%
Analista de Planejamento e Orçamento (2009)	R\$ 12.413,65	100	10.457	163	1,56%	0	0,00%	0,97%

³¹ A isenção das taxas de inscrição está prevista no Decreto nº 6.593/2008, sendo concedida àqueles que estão inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ou que pertençam a família de baixa renda (segundo critério do governo, considera-se família de baixa renda aquela com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo; ou a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos).

Agência Brasileira de Inteligência (2010)	R\$ 10.216,12 (NS) e R\$ 4.211,04 (NI)	80	49275	2.927	5,94%	2	0,07%	0,17%
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2012)	R\$ 10.019,20	152	27.931	1.958	7,01%	0	0,00%	0,59%
Analista Tributário da Receita Federal do Brasil (2012)	R\$ 7.996,07	750	93.692	4.273	4,56%	3	0,07%	0,84%
Analista Técnico de Políticas Sociais (2012)	R\$ 5.466,53	825	27.005	3.172	11,75%	4	0,13%	3,44%
Analista Técnico Administrativo, Contador, Engenheiro e Estatístico do Ministério do Turismo	Entre R\$ 4.247,82 e R\$ 5.212,38	52	3.232	632	19,55%	2	0,32%	1,92%
Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda – PECFAZ	Entre R\$ 3.977,42 e R\$ 5.081,18	347	24.292	3.308	13,62%	11	0,33%	1,60%
Assistente Técnico Administrativo do Ministério da Fazenda (2012)	R\$ 2.858,82	263	77.339	6.388	8,25%	16	0,26%	0,35%
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (2012)	Entre R\$ 2.507,30 e R\$ 7.815,81	1200	117.732	21979	18,67%	53	0,24%	1,20%
Média							0,10%	1,01 %

Fonte: Dados obtidos junto à Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF) e ao Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE/UnB).

(*) Vigência à época de realização do concurso público.

(**) Aprovação na prova objetiva.

A partir dos dados obtidos, é possível observar que o percentual de candidatos que obtém a isenção das taxas de inscrição apresenta grande variação. Em concursos para carreiras de baixa remuneração, o quantitativo é geralmente maior, chegando a alcançar mais de 20% do total de inscritos. Já nas carreiras que apresentam melhores salários, a participação de candidatos beneficiados pela isenção é consideravelmente menor.

O resultado é compreensível: nos concursos para carreiras com melhores remunerações, em geral, é cobrado um número maior de disciplinas,³² e torna-se imprescindível o domínio de outro idioma, fato que constitui uma barreira para quaisquer candidatos que não tiveram acesso a colégios de qualidade ou condições financeiras de custear cursos de línguas.

³² Nos concursos para as carreiras de Procurador da Fazenda Nacional e Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, realizados em 2014, por exemplo, o número de disciplinas exigidas chegava a onze.

Ademais, tais processos seletivos normalmente incluem fases que pontuam títulos de pós-graduação, diplomas raramente obtidos por pessoas provenientes de famílias de baixa renda. Embora os programas de concessão de bolsas de iniciação científica e de produtividade, oferecidos principalmente pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), sejam capazes de estimular a participação de pessoas oriundas de famílias de baixa renda em cursos de pós-graduação, é inegável que a maior parte dos que alcançam tal grau de escolaridade.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2011 apontam que os negros constituem 37,7% do total de alunos do ensino superior. Considerando o rendimento médio mensal familiar per capita desse contingente, verifica-se que as maiores faixas se encontram nos intervalos de 1 a 2 salários mínimos (34,9%), 2 a 3 salários mínimos (14,3%) e 3 ou mais (14,1%).

Apenas 9,1% dos estudantes negros do ensino superior poderiam ser enquadrados no critério de família de baixa renda do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, ou seja, cujo rendimento médio mensal familiar per capita é de até meio salário mínimo.

No caso dos estudantes de pós-graduação, negros compunham 28,7% do total. Desse número, 22,1% têm rendimento médio mensal familiar per capita de 1 a 2 salários mínimos, 11,7% de 2 a 3 salários mínimos e 43,8% de 3 ou mais. Aqueles com renda de até meio salário mínimo eram apenas 4,3% do total (Tabela 9).

Tabela 9: Estudantes de nível superior e pós-graduação por cor ou raça e rendimento familiar

Curso que frequenta	Rendimento	Cor ou raça				Cor ou raça			
	(Salário mínimo)	Brancos	Negros	Outros	Total	Brancos	Negros	Outros	Total
Ensino superior	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	61,2	37,7	1,1	100,0
	Menor que 1/4	1,5	3,0	2,2	2,1	0,9	1,1	0,0	2,1
	De 1/4 a 1/2	3,1	6,1	4,0	4,3	1,9	2,3	0,0	4,3
	De 1/2 a 1	12,3	20,7	11,2	15,5	7,5	7,8	0,1	15,5
	De 1 a 2	32,0	34,9	30,4	33,1	19,6	13,2	0,3	33,1
	De 2 a 3	17,6	14,3	23,0	16,4	10,8	5,4	0,2	16,4
	3 ou mais	24,8	14,1	21,8	20,7	15,2	5,3	0,2	20,7

	Ignorado	8,7	6,8	7,4	8,0	5,3	2,6	0,1	8,0
Pós-graduação	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	70,0	28,7	1,3	100,0
	Menor que 1/4	2,2	3,1	9,8	2,5	1,5	0,9	0,1	2,5
	De 1/4 a 1/2	0,4	1,2	-	0,6	0,3	0,3	-	0,6
	De 1/2 a 1	2,8	9,4	21,5	4,9	2,0	2,7	0,3	4,9
	De 1 a 2	14,2	22,1	11,1	16,4	9,9	6,3	0,1	16,4
	De 2 a 3	14,4	11,7	-	13,4	10,1	3,4	-	13,4
	3 ou mais	48,2	43,8	34,3	46,7	33,7	12,6	0,4	46,7
	Ignorado	17,9	8,7	23,3	15,3	12,5	2,5	0,3	15,3

Fonte: Ipea (2012). Dados provenientes da PNAD 2011.

Verificando o nível de escolaridade já concluído, os números encontrados não são tão diferentes. A população negra corresponde a 27,6% daqueles que já concluíram o ensino superior, mas apenas 4,1% desse grupo têm rendimento médio mensal familiar per capita de até meio salário mínimo. As maiores faixas se encontram com rendimento médio mensal familiar per capita de 1 a 2 salários mínimos (27,5%), 2 a 3 salários mínimos (17,11%) e mais de 3 salários mínimos (31,11%).

No caso da população que já concluiu pós-graduação, os negros compõem 19,8% do total, e a maioria esmagadora (86,6%) tem rendimento médio mensal familiar per capita de 3 ou mais salários mínimos (Tabela 10):

Tabela 10: Graduados e pós-graduados por cor ou raça e rendimento familiar

Escolaridade	Rendimento (SM*)	Cor ou raça				Cor ou raça			
		Branços	Negros	Outros	Total	Branços	Negros	Outros	Total
Ensino superior	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	70,6	27,6	1,8	100,0
	Menor que 1/4	0,6	1,1	1,7	0,8	0,4	0,3	0,0	0,8
	De 1/4 a 1/2	0,9	3,0	1,7	1,5	0,6	0,8	0,0	1,5
	De 1/2 a 1	5,3	11,0	3,6	6,8	3,7	3,0	0,1	6,8
	De 1 a 2	18,5	27,5	16,6	21,0	13,1	7,6	0,3	21,0
	De 2 a 3	16,5	17,1	19,2	16,8	11,7	4,7	0,3	16,8
	3 ou mais	47,2	31,1	49,1	42,8	33,3	8,6	0,9	42,8
	Ignorado	11,0	9,2	8,0	10,4	7,7	2,5	0,1	10,4
Pós-graduação	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	78,9	19,8	1,3	100,0
	Menor que 1/4	0,5	0,2	0,0	0,4	0,4	0,0	0,0	0,4
	De 1/4 a 1/2	0,1	0,6	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	0,2
	De 1/2 a 1	0,9	2,5	0,0	1,2	0,7	0,5	0,0	1,2
	De 1 a 2	7,4	13,5	6,2	8,6	5,8	2,7	0,1	8,6
	De 2 a 3	9,7	14,5	0,0	10,5	7,7	2,9	0,0	10,5

	3 ou mais	65,8	60,1	86,6	64,9	51,9	11,9	1,1	64,9
	Ignorado	15,7	8,6	7,1	14,2	12,4	1,7	0,1	14,2

Fonte: Ipea (2012). Dados provenientes da PNAD 2011.

Retomando os dados da Tabela 8, percebe-se que, no que se refere ao percentual de candidatos de baixa renda que conseguiram aprovação, quase não houve variação. Em nenhum dos casos avaliados, o percentual chegou a 1%. Em sete deles, nem sequer houve aprovados. Em média, 0,09% do total de inscritos beneficiados pela isenção das taxas de inscrição terminou aprovado no certame. No caso dos demais candidatos, o percentual é aproximadamente dez vezes maior (1%).

Os resultados indicam, portanto, que pessoas de baixa renda, ainda que tenham assegurado o direito de participação em concursos públicos por estarem isentas do pagamento das taxas de inscrição, dificilmente obtêm aprovação nos certames.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados neste trabalho sintetizam que, a despeito de todas as medidas empreendidas nas últimas décadas com o propósito de reduzir as disparidades raciais existentes na sociedade, os negros no Brasil ainda não dispõem de igualdade de oportunidades quanto comparados a outros grupos. Por consequência, veem cerceada a fruição de direitos fundamentais e o acesso a determinados espaços sociais.

Argumentou-se que, embora as origens das condições desfavoráveis da população negra possam ser ligadas ao passado de escravidão, a persistência de indicadores socioeconômicos tão críticos é resultado, também, do racismo e da discriminação existentes em nossa sociedade.

O Estado brasileiro atuou no sentido de combater todas as formas de discriminação, tendo até mesmo incluído em sua Constituição a previsão de que a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível. Não obstante, foi verificado que se restringir à vertente punitiva no combate às desigualdades raciais (o enquadramento do racismo e da discriminação como crimes sujeitos a penas mais severas, por exemplo) seria medida insuficiente para promover a redução das disparidades.

A partir de tal percepção, os governos passaram a sancionar políticas de ação afirmativa, de modo a tentar dirimir as consequências das injustiças cometidas no passado. Inicialmente, a maior parte das medidas aprovadas tinha como foco o acesso às instituições de ensino superior. Com o passar do tempo, no entanto, o escopo foi ampliado e passou a abarcar, também, o ingresso no serviço público.

Constatou-se que, apesar de os concursos públicos constituírem métodos de seleção isonômicos, transparentes e que privilegiam a meritocracia, sua utilização como porta de acesso ao serviço público foi capaz de refletir, na composição do quadro de servidores públicos, as disparidades existentes na sociedade. Assim, o emprego de tais processos seletivos, que, por décadas, desprezaram as distorções sociais presentes no País, apenas consolidou desigualdades.

Seguindo experiências adotadas em algumas Unidades da Federação, o governo federal editou a Lei nº 12.990, de 2014, com o propósito de resgatar dívidas históricas que o Brasil mantém com a população negra, aumentando a participação do grupo na composição dos quadros do Poder Executivo.

No entanto, a norma, por não aplicar qualquer recorte social, tende a beneficiar, essencialmente, os mais favorecidos entre os negros e pardos. Assim, mesmo considerando as profundas desigualdades observadas na população negra, é incontroverso que parte dela alcança os estratos sociais elevados, grupo que prescindiria de qualquer medida visando seu benefício.

A ausência de qualquer recorte social, portanto, pode fazer com que negros e pardos que tiveram acesso à educação de qualidade, bem como condições financeiras para arcar com materiais de estudo e cursos preparatórios, venham a compor a maioria dos futuros aprovados em concursos pela reserva de vagas, situação que desvirtuaria o propósito da medida.

Pessoas provenientes de famílias de baixa renda, que, como os resultados levantados no capítulo 5 apontaram, têm baixíssimas chances de aprovação em concursos públicos, continuariam praticamente impedidas de ingressar no serviço público.

Prevalecendo tal situação, a lei atingiria tão somente o propósito de aumentar a representatividade de negros e pardos no quadro de servidores públicos federais. Assim, um dos objetivos citados na exposição de motivos do projeto de lei que resultou na medida será alcançado: os quadros de servidores do Poder Executivo de fato passarão a refletir de forma mais realista a diversidade existente na população brasileira.

Contudo, permaneceriam alijados de chances de ingresso no funcionalismo público as pessoas das classes sociais mais desprivilegiadas, fato que, sem dúvida, reduz o mérito da medida. Assim como a promoção da diversidade no quadro de servidores é louvável, tornar o acesso ao serviço público mais democrático, reduzindo as barreiras para os setores mais desfavorecidos da sociedade, é uma medida igualmente meritória.

Os dados expostos no capítulo anterior permitem chegar à conclusão de que a inserção de recorte econômico na Lei nº 12.990/2014 reduziria consideravelmente o número de possíveis beneficiários da ação afirmativa. Contudo, tal medida atuaria como mecanismo para prevenir que a maioria daqueles a serem favorecidos pertençam às camadas mais favorecidas, que, a rigor, não necessitam de qualquer discriminação positiva.

Ainda é cedo para avaliar os resultados da Lei nº 12.990/2014, uma vez que pouquíssimos concursos foram realizados já com a reserva de vagas a negros e pardos. Contudo, é razoável supor que a ausência de recorte econômico na medida deve ser mais bem avaliada, a fim de evitar resultados indesejáveis, como a acentuação das diferenças raciais e a

intensificação do preconceito – situação que poderia interferir no avanço rumo a uma sociedade indiferente à cor (FRY; MAGGIE, 2004).

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Nova Ed., 1992.

BRANDÃO, André Augusto (Org.). **Cotas raciais no Brasil: a primeira avaliação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.593, de 2 de outubro de 2008. Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 192, p. 3 e 4, 3 de outubro de 2008.

_____. Lei nº 12.990, de 29 de agosto de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 109, p. 1 e 2, 30 de agosto de 2012.

_____. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 109, p. 2 e 3, 10 de junho de 2014.

BOWEN, W. G.; BOK, D. **The Shape of the River: Long-Term Consequences of Considering Race in College and University Admissions**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.

CARNEIRO, Sueli. **Raça, gênero e ações afirmativas**. In: BERNARDINO-COSTA e GALDINO, D. (orgs.) **Levando a Raça a Sério – ação afirmativa e universidade**. Coleção Política da Cor, Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CERQUEIRA, Daniel R. C.; MOURA, Rodrigo Leandro de. **Vidas perdidas e racismo no Brasil**. Brasil: Ipea, 2013 (Nota Técnica nº 10). http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131119_notatecnicadiest10.pdf

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Censo do Poder Judiciário** - Vetores iniciais e dados estatísticos. Brasília, 2014.

CONCEIÇÃO, Eliane Barbosa da. **Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos: experiências de ação afirmativa do Ministério Público do Trabalho (2003-2012)**. Tese de Doutorado. FGV, 2013.

COSTA PINTO, L.A. **O negro no Rio de Janeiro: relações de raças numa sociedade em mudança**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1952 (Coleção Brasileira, v. 276).

DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João e CAMPOS, Luiz Augusto. **Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico**. Cad. Pesqui. 2013, vol.43, n.148, pp. 302-327.

DOS ANJOS, Gabriele. **A questão “cor” ou “raça” nos censos nacionais**. Revista Eletrônica da Fundação de Economia e Estatística, v. 41, p. 103-108. Porto Alegre, 2013.

FERNANDES, Florestan. **A Integração do Negro na Sociedade de Classes**. 5ª ed. São Paulo: Editora Globo, 2008.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste. **A nata e as cotas raciais: genealogia de um argumento público**. Opinião Pública, vol. 21, nº 2. Campinas, agosto 2015.

_____. Políticas da Igualdade Racial no Ensino Superior. **Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Nº 5, 2014. Disponível em www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cd

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste; CAMPOS, Luiz Augusto. **“Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico”**. In Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas. Impresso), v. 43, 2013, pp. 302-327.

FERES JÚNIOR, João. **Ação afirmativa: política pública e opinião**. Sinais Sociais, vol. 3, nº 8, 2008.

FRANCIS, ANDREW M.; TANNURI-PIANTO, MARIA. **Using Brazil's Racial Continuum to Examine the Short-Term Effects of Affirmative Action in Higher Education**. Journal of Human Resources; Vol. 47, Issue 3, p. 754-784, jun. 2012.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & senzala**. Rio de Janeiro: Record, 1992. 46ª Ed.

FRY, Peter; MAGGIE, Yvonne. **Cotas raciais: construindo um país dividido?** Econômica: Revista da Pós-Graduação em Economia da UFF, Niterói, v. 6, n. 1, p. 153-161, jun. 2004. Dossiê Ação Afirmativa.

Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa - GEMAA. (2011) **Ações afirmativas**. Disponível em <http://gemaa.iesp.uerj.br/dados/o-que-sao-acoes-afirmativas.html>. Acesso em 12/11/2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o Direito como instrumento de transformação social: A experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. O acesso de negros nas universidades públicas. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e; SILVERIO, Valter Roberto (Org.). **Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica**. Brasília: INEP/MEC, 2003.

_____. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1999.

IBGE. **Características étnico-raciais da população. Um estudo das categorias de classificação de cor ou raça 2008**. Rio de Janeiro, 2011.

INSTITUTO ETHOS. **Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas – Pesquisa 2010**. São Paulo, Instituto Ethos, novembro 2010.

Ipea. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Nota Técnica nº 17 – Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013**. Brasília, fev. 2014.

_____. **Instrumentos Normativos Federais relacionados ao Preconceito e às Desigualdades Raciais – 1950 a 2003**. Projeto BRA/01/013 – PNUD. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/images/stories/pdf/legislacao.pdf>. Acesso em 21/05/2014.

MELLO, Marco Aurélio. **Óptica Constitucional - A Igualdade e as Ações Afirmativas**. Palestra proferida em seminário promovido pelo TST em 20/11/2001. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=100069&sigServico=noticiaArtigoDiscurso>.

MENDES JUNIOR, Alvaro Alberto Ferreira. **Uma análise da progressão dos alunos cotistas sob a primeira ação afirmativa brasileira no ensino superior: o caso da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.22, n. 82, p. 31-56, jan./mar. 2014.

MENDONÇA, Joseli Maria Nunes. **Entre a mão e os anéis. A lei dos sexagenários e os caminhos da abolição no Brasil**. Campinas, Ed. da Unicamp, 1999.

MOEHLECKE, Sabrina. **Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial**. Revista Educação & Sociedade, Campinas, v. 25, n. 88, p. 757-776, out. 2004.

_____. **Propostas de Ações Afirmativas no Brasil: o acesso da população negra ao ensino superior**. 2000. Dissertação de Mestrado - Universidade de São Paulo (USP). Faculdade de Educação São Paulo.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios** (posição março de 2014). Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/tabela_de_remuneracao/tab_rem_14/tab_63_2014_2.pdf. Acesso em 02/07/2014.

MORAES, Guilherme Peña de. **Ações Afirmativas no Direito Constitucional Comparado**. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003, p. 298-315.

MYERS, Aaron. **O valor da diversidade racial nas empresas**. Estudos Afro-Asiáticos, Ano 25, nº 3, 2003, p. 483-515.

NABUCO, Joaquim. **O Abolicionismo**. Petrópolis, RJ, Vozes, 2012 (Vozes de Bolso).

NASCIMENTO, Abdias do. **Teatro experimental do negro: trajetória e reflexões**. Estudos avançados, 2004, vol.18, nº 50, pp. 209-224

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Education at a Glance 2014: OECD Indicators**. 2014. Disponível em <http://www.oecd.org/education/eag.htm>. Acesso em 02/09/2015.

OSORIO, Rafael Guerreiro. Texto para discussão nº 996. **O sistema classificatório de cor ou raça do IBGE**. Ipea. Brasília, DF, 2003.

_____. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Brasília, OIT – Secretaria Internacional do Trabalho, 2006. Disponível em http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/grpe_caderno_2_229.pdf. Acesso em 02/09/2014.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Introdução crítica à sociologia brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Ação Afirmativa – O Conteúdo Democrático do Princípio da Igualdade Jurídica**. Revista Trimestral de Direito Público, nº 15, 1996, p. 85-99.

ROCHA, Edmar José da; ROSEMBERG, Fúlvia. **Autodeclaração de cor e/ou raça entre escolares paulistanos(as)**. Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 132, p. 752-799, set./dez. 2007.

RODRIGUES, Fernando. Racismo cordial. In: TURRA, C.; VENTURI, G. **Racismo cordial: a mais completa análise sobre preconceito de cor no Brasil**. São Paulo: Ática, 1995.

SANTOS. Sales Augusto dos. **Movimentos negros, educação e ações afirmativas**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2007.

SEPPIR. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Subsídios para o debate. Brasília, 2013. Disponível em <http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/TEXTOBASEweb.pdf>. Acesso em 02/07/2014.

SILVÉRIO, V. R. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. Cadernos de Pesquisa, nº 117, p. 219-246, novembro/2002. <http://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15560.pdf>. Acesso em 02/09/2015.

SOWELL, Thomas. **Affirmative action around the world. An empirical study**. Yale University Press, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VERSIANI, Flávio Rabelo. **Escravidão “suave” no Brasil: Gilberto Freyre tinha razão?** Revista de Economia Política, vol. 27, nº 2 (106), PP. 163-183, abril-junho/2007.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2014**. Brasília, 2014.

WALTENBERG, Fábio D.; CARVALHO, Márcia de. **Cotas aumentam a diversidade dos estudantes sem comprometer o desempenho?** Centro de Estudos sobre desigualdade e desenvolvimento. Texto para discussão nº 73. Rio de Janeiro, Niterói. 2013.