



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

OLAVO MAGALHÃES NETO

O DECÊNIO DA LEI DE COTAS:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA AFIRMATIVA COMO FERRAMENTA DE COMBATE
À DESIGUALDADE NO BRASIL

Fortaleza – CE

2022

OLAVO MAGALHÃES NETO

O DECÊNIO DA LEI DE COTAS:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA AFIRMATIVA COMO FERRAMENTA DE COMBATE
À DESIGUALDADE NO BRASIL

Trabalho de conclusão de curso a ser apresentado a Coordenação do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Dra. Milena Marcintha Alves Braz

Fortaleza – CE
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M167d Magalhães Neto, Olavo.

O decênio da Lei de Cotas: uma análise da política afirmativa como ferramenta de combate à desigualdade no Brasil / Olavo Magalhães Neto. – 2022.

57 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2022.

Orientação: Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz.

1. Ação afirmativa. 2. Lei de Cotas. 3. Políticas de cotas. 4. Racismo estrutural. I. Título.

CDD 320.6

OLAVO MAGALHÃES NETO

O DECÊNIO DA LEI DE COTAS:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA AFIRMATIVA COMO FERRAMENTA DE COMABTE
À DESIGUALDADE NO BRASIL

Trabalho de conclusão de curso a ser apresentado a Coordenação do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Dra. Milena Marcintha Alves Braz

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Milena Marcintha Alves Braz (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará

Prof^o. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares;
Universidade Federal do Ceará

Prof^o. Dra. Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará

AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora Milena pela sensibilidade em me conduzir ao tema abordado aqui nesse trabalho monográfico.

Agradeço à minha família, amigos e ao meu amor por toda a paciência e afeto depositado durante o período de confecção durante minha trajetória acadêmica.

Agradeço aos professores, funcionários e aos colegas da universidade que tanto me ensinaram.

“A construção de uma sociedade justa e solidária impõe a toda coletividade a reparação de danos pretéritos perpetrados por nossos antepassados adimplindo obrigações jurídicas”

Luiz Fux

RESUMO

O presente trabalho monográfico se propõe a investigar a política de cotas raciais, através da Lei nº 12.711/2012, após uma década de sua publicação. Este é, portanto, um fecundo momento para exercitar a reflexão a respeito dos motivos que levaram à adoção das políticas públicas de ações afirmativas como instrumento de correção de desigualdades e sua importância para a sociedade. No que tange à metodologia, o presente estudo é de natureza exploratório-explicativa, visto que tem como principal objetivo investigar e fornecer critérios que contribuam para a análise crítica dos elementos que culminaram com a criação da Lei de Cotas Raciais no Brasil. Por isso, é realizado um breve apanhado histórico, sob a perspectiva da população negra no Brasil e o seu acesso à educação, interpretando o princípio da igualdade e o conceito de ação afirmativa. Bem como apura os efeitos concretos da legislação no plano da realidade prática, analisando a sua situação no legislativo, à guisa de melhor poder prognosticar seu manejo no próximo decênio.

Palavras chave: ação afirmativa; Lei de Cotas; políticas de cotas; racismo estrutural.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	7
1 INTRODUÇÃO	8
2 A DESIGUALDADE SOCIAL E A CONSTRUÇÃO DO RACISMO BRASILEIRO	11
2.1 A desigualdade social no Brasil	11
2.2 O histórico desnivelado da escolarização e de oportunidades educacionais	15
2.2.1 Século XIX.....	16
2.2.1 Século XX.....	22
2.2.2 O contexto racial brasileiro em paralelo ao norte-americano	25
3 A IGUALDADE NA SOCIEDADE BRASILEIRA	30
3.1 A representação do conceito de Igualdade na humanidade	33
3.2. Princípio da Igualdade Formal	36
3.2 Princípio da Igualdade Material.....	37
3.3 O princípio da igualdade na Constituição Federal de 1988.....	38
4 AÇÕES AFIRMATIVAS: HISTÓRIA E CONCEITUAÇÕES	40
4.1 O histórico das Ações Afirmativas	40
4.2 Ações afirmativas no contexto brasileiro	42
5 a AÇÃO AFIRMATIVA DE COTAS RACIAIS NO BRASIL	45
5.1 O Decênio da Lei nº 12.711/2012.....	46
5.2 Análise dos PL's e reflexões sobre o futuro da lei de cotas	47
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

A prática de escravizar pessoas data desde a gênese da história da humanidade. Porém, a partir da idade moderna, com o ápice das grandes navegações e da busca dos estados europeus em colonizar terras — até então inexploradas — e delas extrair riquezas, os modelos de servidão humana atingiram níveis extraordinários. A desigualdade e a discriminação racial andam juntas no Brasil desde a chegada dos portugueses, que erigiram a colônia com base na escravização dos negros e dos indígenas e da África.¹ Estima-se que mais de doze milhões de africanos foram capturados e trazidos para a América como prisioneiros cativos em navios negreiros. A consequência direta dessa atividade é que, pela primeira vez, o sujeito de pele retinta se tornaria exemplo e sinônimo de escravizado.

Após mais de 350 anos de regime escravocrata, com um texto curto e direto, em 13 de maio de 1888, foi sancionada a lei que extinguiu a escravidão no Brasil, assinada por uma princesa regente e branca. A Lei nº 3.353/1888, enfim colocava em liberdade cerca de setecentos mil escravos, em um país que tinha população estimada em pouco mais de catorze milhões de habitantes².

De acordo com o censo de 1872³, os negros eram considerados todos do mesmo grupo: africanos, ainda segundo o documento eram 176.057 africanos vivendo no país, porém, divididos apenas entre escravos (138.358) e alforriados (37.699), a alforria era em parte decorrência de leis anteriores que mitigaram o regime de servidão a parcelas da população negra, a exemplo da Lei do Sexagenário, da Lei Eusébio de Queirós e Lei do Vente Livre.

Como se sabe, o Brasil foi o último país independente no mundo a abolir a escravidão, através da lei Áurea em 1888, sem qualquer transição ou política de integração dos libertados à sociedade. Segundo Gomes (2022), nenhum assunto é

¹ Sobre a exploração e a escravidão de indígenas e africanos, entre inúmeros trabalhos, ver Monteiro (1994), Alencastro (2000) e Gomes (2019)

² Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADÍSTICA. *Brasil: 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro, 2000. p. 221.

³ Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADÍSTICA.
Dados disponíveis em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=225477&view=detalhes>

tão importante e tão definidor da nossa identidade nacional quanto a escravidão e conhecê-lo a fundo ajuda a explicar o que fomos no passado, o que somos hoje e também o que seremos daqui para a frente enquanto sociedade.

O legado da escravidão, que perdurou por quase quatro séculos e trouxe à nossa nação cerca de cinco milhões de negros e negras, deixou sequelas profundas. A desigualdade social é a sua maior herança. Desta forma, na tentativa de corrigir o histórico de discriminação racial no Brasil e ofertar oportunidades mais igualitárias, o Brasil recentemente optou por fazer uso de políticas afirmativas, como a Lei de Cotas, enquanto ações de Estado voltadas à diminuição das desigualdades historicamente acumuladas.

Em 29 de agosto de 2022, a Lei de Cotas (Lei Federal n. 12.711/2012) completará dez anos de vigência. Por disposição normativa incluída em seu próprio texto, no art. 7º, estabeleceu-se que, completado tal lapso temporal, a legislação deveria passar por necessária revisão, a fim de, em diagnóstico, refletir o balanço de seus resultados no período e, em perspectiva, implementar um segundo estágio de execução de seus objetivos.

Este é, portanto, um fecundo momento para exercitar a reflexão a respeito da motivação, que levou, naquele contexto histórico, à adoção das políticas públicas de ações afirmativas como instrumento de correção de desigualdades, bem como de se investigar os efeitos concretos da legislação no plano da realidade prática, sopesando as conquistas atingidas com o potencial transformador que ela ainda tem pela frente, à guisa de melhor poder prognosticar seu manejo no próximo decênio.

A discussão a respeito desse importante tema não pode, evidentemente, restringir-se à análise de dados e números estáticos, senão incluir, necessariamente, aporte teórico amplo, de bases humanísticas, para se autorizar uma mínima compreensão, com maior possibilidade de acerto, a respeito do que se propõe a ser um importante mecanismo de transformação social e de reparação histórica.

Daí porque o estudo deverá necessariamente incursionar sobre temas sensíveis, mas fundantes da própria noção do objeto de análise, a exemplo das bases históricas escravocratas da construção socioeconômica brasileira e do

racismo estrutural⁴ ainda persistente na sociedade contemporânea, fenômeno que, embora mais bem compreendido, estudado e publicizado a partir de formulações teóricas e acadêmicas recentes, não parece estar perto de se tornar irrelevante.

Assim, nada obstante as conquistas recentes obtidas a partir não só da Lei de Cotas, mas de outras importantes políticas públicas que outorgaram ferramentas concretas de redução de desigualdades, sobretudo raciais, o que este estudo se propõe a demonstrar, a partir das teóricas formuladas, é que ainda há um vasto campo de atuação e absoluta necessidade de prorrogação das ações afirmativas no Brasil.

Quanto ao método de investigação, o presente estudo é de natureza exploratório-explicativa, uma vez que tem como principal objetivo investigar e fornecer critérios que contribuam para a análise crítica dos elementos que culminaram com a criação da Lei de Cotas Raciais no Brasil.

Caracteriza-se como exploratório por se fazer necessário o levantamento de informações, dados e definições acerca do tema. A parte explicativa consiste em analisar, questionar e relacionar as informações obtidas (GIL, 2002). Através da análise, pretende-se evidenciar o racismo estrutural e a necessidade de uma ação afirmativa de inclusão.

De início, se buscará restabelecer os critérios históricos que levaram, de início, o Brasil a seguir o exemplo de outras democracias ocidentais, a exemplo dos Estados Unidos da América, de implementar políticas revisionistas de sua própria história, de reconhecer as consequências práticas da adoção de processos históricos injustos e desumanos — tal como a escravidão da população negra —, para, em modelo reparatório, buscar minimizar os trágicos efeitos deles decorrentes.

⁴ Nas palavras de Silvio de Almeida: o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural. Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra e não exceção. [...] Nesse caso, além de medidas que coíbam o racismo individual e institucionalmente, torna-se imperativo refletir sobre mudanças profundas nas relações sociais, políticas e econômicas (ALMEIDA, 2018, p. 38-39).

2 A DESIGUALDADE SOCIAL E A CONSTRUÇÃO DO RACISMO BRASILEIRO

A desigualdade social desenvolve-se de maneira peculiar desde a antiguidade até os dias de hoje, em alguns lugares mais niveladas e em outras um abismo se escancara. A crença de que as classes sociais estão ligadas diretamente aos privilégios e vantagens, se confirma na sua intenção de perpetuar esse poder e status, fortificando uma estratificação social. No decorrer da história, ficou demonstrado que essas classes tendem a se manter estáveis ao longo de gerações, reproduzindo a desigualdade com as classes inferiores.

2.1 A desigualdade social no Brasil

A história do Brasil se confunde com uma história de exploração que remota desde os tempos de colonização até os dias de hoje. Os pratos da balança dessa equação se caracterizaram inicialmente com a exploração dos índios pelos europeus, posteriormente dos pobres pelos ricos e dos negros pelos brancos.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Brasil está entre os dez países mais desiguais do mundo, afirma o coordenador de estudos em seguridade social do instituto e sociólogo Luis Henrique Paiva⁵.

Conforme dados do Coeficiente de Gini, índice matemático criado pelo italiano Conrado Gini para mensurar o grau de concentração de renda e por consequente o nível de desigualdade social, o Brasil apresenta um dos piores índices. A variação numérica é de zero a um, sendo zero quando todos têm a mesma renda e um representando o extremo oposto.

Na classificação dos países mais desiguais do mundo, o Brasil aparece entre os dez países com a maiores discrepâncias de renda no globo, sendo este o

⁵ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres#:~:text=%E2%80%94%20Brasil%20est%C3%A1%20entre%20os,De%20fato.>

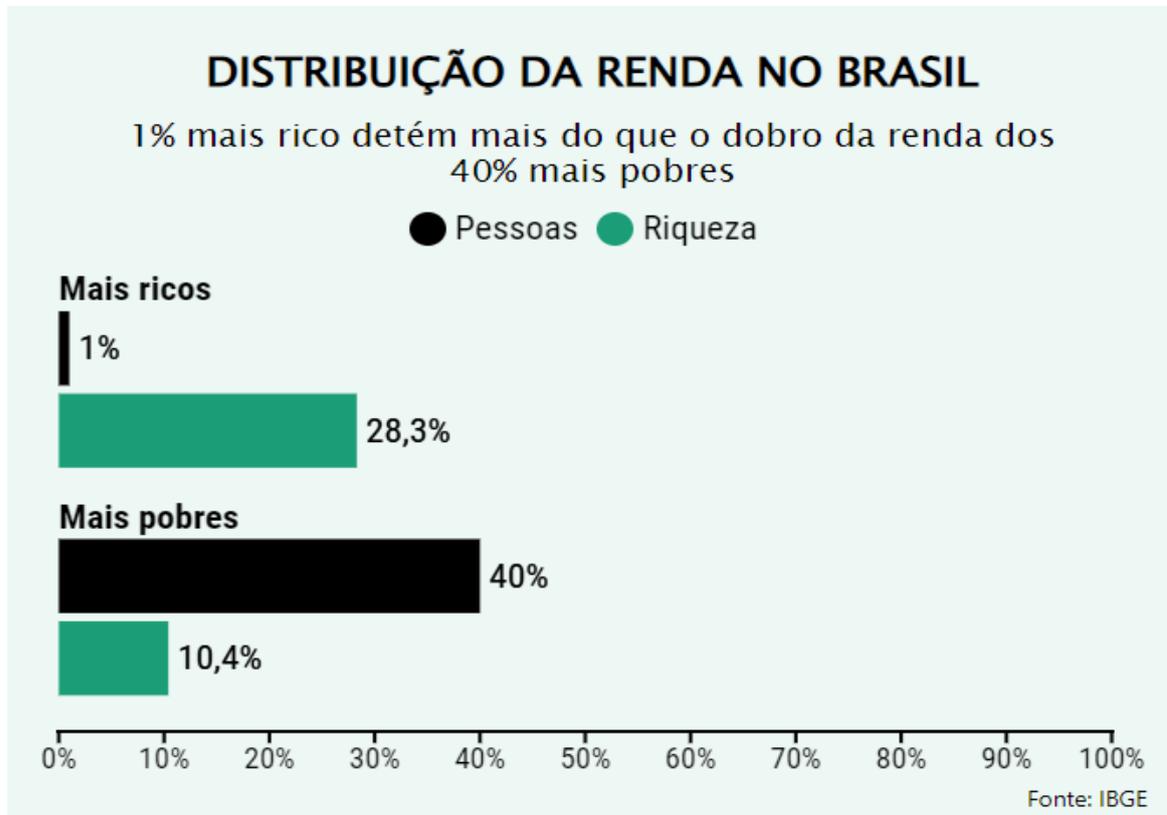
único expoente da América Latina a figurar nessa lista, composta essencialmente de países africanos.

Com base em dados do ano de 2018, o índice de Gini do nosso país é de 0,539. O Brasil chega a ser mais desigual que Botsuana, com 0,533 pelo índice de Gini, pequeno país vizinho a África do Sul com pouco mais que dois milhões de habitantes (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Ainda de acordo com a Agência Senado, o Brasil é um dos recordistas em concentração de renda no mundo. No Relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) divulgado no final de 2019, portanto antes do início da pandemia do coronavírus, mostrou que apenas a porcentagem de 1% da população mais rica detinha 28,3% da renda do nosso país, quase um terço do total, conforme corrobora os dados do IBGE:

Gráfico 01 – Distribuição da renda no Brasil

Fonte: Agência Senado



A disparidade é tanta que 1% da população, a camada mais rica, detém renda equivalente à soma dos rendimentos dos 30% mais pobres. A proporção continua semelhante nas camadas menos afortunadas, já os 10% mais ricos têm patrimônio equivalente a 40% da população. Em outras palavras, constata-se que 90% da população brasileira possui acesso limitado a 60% da riqueza nacional, pois o restante já se encontra sob o domínio da camada superior da sociedade.

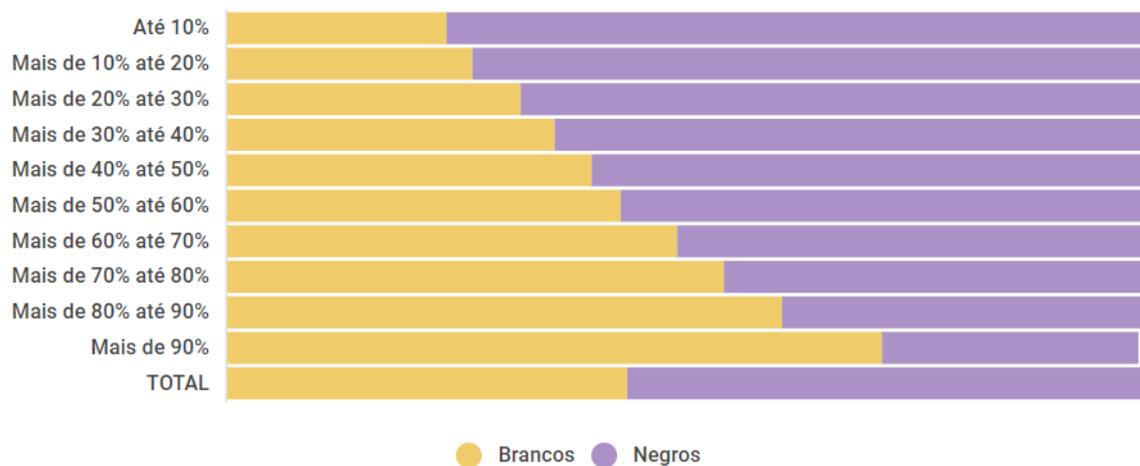
Longe de ser uma sociedade igualitária, a sociedade brasileira marginaliza uma parcela da população, sobretudo quando levamos em conta o fator racial. O desequilíbrio da proporção entre as raças em relação a concentração de renda, fica mais evidente ao analisarmos os dados divulgados em 2019 pelo IBGE⁶:

⁶ Dados disponíveis em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/11/13/percentual-de-negros-entre-10-mais-pobre-e-triplo-do-que-entre-mais-ricos.htm>

Gráfico 02 – Mais negros entre os mais pobres do Brasil

Fonte: Uol Notícias

Mais negros entre os mais pobres do Brasil



Fonte: IBGE

Segundo o levantamento, 55,8% da população em 2018 se declarou preta ou parda (a soma das duas raças resulta nos negros). Entretanto, no estrato dos 10% com maior rendimento per capita, os brancos representavam 70,6%, enquanto os negros eram 27,7%. Entre os 10% de menor rendimento, isso se inverte: 75,2% são negros, e 23,7%, brancos.

A proporção numérica de negros no Brasil é herança direta do período de escravidão e do tráfico de escravos em três séculos de exploração dessa mão de obra no Brasil.

O famoso historiador Boris Fausto (2009), assegura que mais de quatro milhões de negros foram trazidos da África para trabalhar como cativos no Brasil, número expressivo que nos vale à triste posição de recordista em exploração escravocrata mundial.⁷

⁷ FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo: Edusp, 2013, p. 47.

Essas informações conferem a noção, que será aprofundada ao longo deste trabalho, de que a inserção da população negra no Brasil foi realizada de maneira forçada, antinatural, e implementada sob bases cujos efeitos são sentidos até hoje.

2.2 O histórico desnivelado da escolarização e de oportunidades educacionais

A opção mais viável para mobilidade social e de conhecimento comum, acontece através da educação. Sob essa perspectiva a pauta sobre o desnível de escolarização ganhou substancial importância no movimento social negro como forma de chamar atenção a questão da desigualdade de oportunidades e a estruturação do racismo.

Na pesquisa sobre “Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90”, Henriques (2001, p. 26) demonstra-se que “55% do diferencial salarial atualmente verificados entre brancos e negros está associado à desigualdade educacional e outra parte da herança da discriminação educacional infligida às gerações dos pais dos estudantes”, conforme trecho abaixo:

A [...] a escolaridade média de um jovem negro com 25 anos de idade gira em torno de 6,1 anos de estudo; um jovem branco da mesma idade tem cerca de 8,4 anos de estudo. O diferencial é de 2,3 anos. Apesar da escolaridade de brancos e negros crescer de forma contínua ao longo do século, a diferença de 2,3 anos de estudos entre jovens brancos e negros de 25 anos de idade é a mesma observada entre os pais desses jovens. E, de forma assustadoramente natural, 2,3 anos é a diferença entre os avós

desses jovens. Além de elevado o padrão de discriminação racial expresso pelo diferencial na escolaridade entre brancos e negros, mantém-se perversamente estável entre as gerações (HENRIQUES, 2001, p. 26).

Essa constatação revela que o racismo consubstancia uma força estruturante das desigualdades sociais, refletida por um manifesto desnível de diversos indicadores — que vão desde o acesso a oportunidades e direitos sociais básicos, até a própria mensuração da expectativa de vida —, que se perpetua em

detrimento da população negra, circunstância que historicamente vem determinando as suas condições por gerações.

Como elemento de estratificação social, o racismo se materializa também em sua vertente cultural, comportamental e valorativa, tanto nos indivíduos como na coletividade e nas organizações sociais brasileiras.

Esse fator faz perpetuar uma estrutura desigual de oportunidades para os negros, como mencionado, em todas as esferas, mas sobretudo na educação.

2.2.1 Século XIX

Após a independência, o Brasil ao outorgar a Constituição no ano de 1824, abordou a temática de acesso a educação no seu artigo de número 179, onde a carta magna reconhecia a todos os cidadãos o direito à instrução primária gratuita.

O conceito de cidadão se restringia apenas aos indivíduos considerados livres e aos libertos, sendo validando na mesma proporção para a educação das crianças, dos jovens e dos adultos. Tal pensamento se cristaliza na Lei número 1, de 14 de janeiro de 1837, em que as escolas e os cursos noturnos vetavam o acesso a escravos, como a letra da legislação corrobora tal pensamento: “São proibidos de frequentar as escolas públicas: Primeiro: Todas as pessoas que padecem de moléstias contagiosas. Segundo: os escravos e os pretos africanos, ainda que sejam livres ou libertos” (FONSECA, 2002, p. 12).

No século dezenove, foi aumentando a necessidade de instruir (de fato) a nossa população, que até então sofria com altos índices de analfabestimo. A partir disso, a atenção voltou-se para não evasão escolar e instrução da alfabetização (leitura e escrita) e da matemática.

Segundo Veiga⁸, três fatores vão influenciar essa necessidade do letramento na sociedade imperial brasileira: o discurso da missão civilizadora da

⁸ VEIGA. C.G. Escola pública para os negros e os pobres no Brasil: uma invenção imperial. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro: ANPED, v. 13, n. 39 set/dez, 2008

escola por parte das elites governantes, as precárias condições das escolas públicas e o alto índice de analfabetismo.

A autora ainda proclama que, as famílias com mais condições financeiras optavam pelo ensino domiciliar, não enviando seus descendentes para escolas de ensino público e assim evitando o contato dos seus com outros alunos de origem, cor e credo diversos. Em outras palavras, o ensino público no século dezenove era reservado quase que essencialmente a crianças de origem humilde, mestiças ou negras.

Daí se pontuar, de passagem, que a conduta discriminatória está inserida desde o início do ensino público e do ensino primário na história escolar brasileira, onde pelo temor da aristocracia de não ter seus filhos estudando com outros alunos (por considera-los, em certa forma, inferiores), evidencia uma intenção civilizatória do império, de modo a diminuir a disparidade cultural da população brasileira.

Visto a linha temporal traçada durante esse estudo, verifica-se que a inserção da educação pública e a presença de negros no âmbito escolar iniciou-se antes mesmo da Lei Aurea de 1888.

No último ano, a Lei do Ventre Livre completou 150 anos. Ainda que tímida, foi um importante avanço para o processo de abolição que já havia se iniciado com a Lei Eusébio de Queirós, que determinava o fim do tráfico de escravos em navios negreiros a partir da data de 04 de setembro de 1850.

Qualquer bebê, filho de escrava nascido a partir do dia 28 de setembro de 1871 em diante, seria considerado livre, em parte. Em parte, pois até completar os oito anos, a criança continuaria a viver em senzala junto da mãe escrava. Permanecendo cativo até completar o oitavo ano de idade. A partir do oitavo ano e até completar vinte e um anos, o jovem estaria à disposição de seu senhor, ou então, o seu senhor teria a possibilidade de o entregar em troca de uma indenização (ainda sob a perspectiva de mercadoria) e a sua tutela ficaria sob o comando do Estado.

Art. 1º. Os filhos da mulher escrava, que nascerem no Império, desde a data desta lei, serão considerados de condição livre.

§ 1º Os filhos da mulher escrava ficarão em poder e sob a autoridade dos senhores de suas mães, os quais terão obrigação de criá-los e tratá-los até a idade de oito anos completos.

Chegando o filho da escrava a esta idade, o senhor da mãe terá a opção, ou de receber do Estado indenização de 600\$000, ou de utilizar-se dos serviços do menor até a idade de 21 anos completos.

No primeiro caso, o Governo receberá o menor, e lhe dará destino, em conformidade da presente lei. (Lei nº 2040/1871)

A grande maioria optou por permanecer com os novos escravos, visto ser mais vantajoso e porque a lei considerava válida a prestação do trabalho escravo até os vinte e um anos aos senhores, de modo a justificar os gastos dos mesmo com a sua manutenção e criação do escravo.

Segundo Fonseca (2002), desde o início do ano da lei em 1871 e até o ano de 1885, apenas 113 crianças de até oito anos foram entregues ao Estado, mediante indenização, isso de um total de um total de 403.827 crianças, de tal modo que:

A [...] a maioria das crianças que nasceram livres de mãe escrava após 1871 foram educadas, ou criadas, pelos senhores de suas mães, Apesar da escolaridade de brancos e negros crescer de forma contínua ao longo de não necessariamente a partir dos padrões educacionais que os debates em torno da Lei do Ventre Livre haviam sugerido como necessários à transição para a sociedade organizada a partir do trabalho livre. (FONSECA, 2002, p. 98).

Com o fim do tráfico de escravos através de navios, a entrada de novos escravos ficou cada vez mais escassa, portanto, sendo mais vantajoso aos senhores manter os escravos nascidos como futura mão de obra provisória. Além de que a entregas das crianças não era de fato incentivada pelo Estado, uma vez que iria exigir uma grande monta de capital para ressarcimento dos donos dos escravos, bem como o Brasil daquela época estava longe de oferecer instituições em quantidades suficientes para acolhimento desses menores.

Após o advento da Lei do Ventre Livre, o debate da sociedade brasileira sobre o fim da escravidão e a iminente crise da mão-de-obra virou pauta principal em junho de 1878 no Congresso Agrícola do Rio de Janeiro, o que levou a elite agrária, composta principalmente de grandes fazendeiros de café (o maior produto

de exportação da época), a propor a criação de instituições escolares para os “libertos” (ingênuos), assim como a criação de asilos e orfanatos de educação agrícola para receber e preparar as crianças para o trabalho⁹.

Segundo os doutores em educação Manoel Nascimento e Maria Nascimento, durante o Congresso Agrícola do Rio de Janeiro havia o consenso por parte dos congressistas sobre a necessidade de franquear a educação a todas as camadas do povo, porém precisava ser uma educação monitorada pelos fazendeiros, pois a maior preocupação era com a agricultura e como formar pessoas que poderiam ser úteis na produção e substituir os escravos. Era preciso, portanto, mais que fomentar uma educação libertadora, estruturar essa formação educacional a partir dos interesses da elite escravocrata.

Ainda nesse raciocínio, os autores traduzem que a intenção inicial dos proprietários de terras para substituir paulatinamente a força de trabalho escravizada com baixo custo era a imigração europeia, pois, ao contrário da população negra já há séculos privada de uma organização social mínima, os europeus seriam “civilizados” e acostumados com o trabalho agrícola. Outra parcela dos congressistas, porém, pensava que a vinda dos imigrantes seria preocupante, pois os europeus, justamente por serem considerados “civilizados” demais, não se interessariam pelo trabalho na lavoura como assalariados, pois poderiam trazer consigo a esperança e a ambição de se tornarem proprietários de terras. Por isso, os congressistas consideravam importante a criação de colônias agrícolas que visassem educar para o trabalho os ingênuos, filhos de escravas. Os congressistas, então, decidiram propor ao Governo Imperial a criação dessas escolas de formação ao trabalho, por considerarem que essa seria a melhor maneira de controlar as pessoas e ter um contingente de mão-de-obra disponível para suprir as necessidades de seus latifúndios.

⁹ Nascimento, Maria & Nascimento, Manoel Nelito. (2013). *Os Congressos Agrícolas do Rio de Janeiro e de Pernambuco e a educação (1878)*. Revista HISTEDBR On-line. 13. 54. 10.20396/rho.v13i52.8640229.

Nas palavras de José Ricardo Pires de Almeida (1989), durante esse período, as escolas normais eram vistas como estabelecimentos escolares que produziam poucos frutos para o ensino primário no país:

[...] isto se deve, sobretudo a tentativas mal dirigidas, a uma certa inexperiência prática que a um defeito inerente à instituição. Não se deve duvidar que uma escola normal bem organizada, provida de todos os elementos necessários, dirigida por um homem capaz, confiada a professores instruídos e inteligentes, submetida a sábios regulamentos não possa preparar os jovens de uma maneira conveniente para torná-los instrutores capazes. As escolas que tinham necessidade de professores adjuntos poderiam imediatamente recrutá-los na Escola Normal; seria um estágio útil para aqueles que seriam escolhidos. Este estabelecimento poderia, em poucos anos, tornar-se um viveiro de institutores, não só para a capital, mas também para todas as províncias do império, que teriam o direito de enviar para lá seus alunos, mediante dotação proporcional, prevista no orçamento particular de instrução pública. Há aí uma idéia prática cuja realização completa seria um benefício para o país (ALMEIDA, 1989, p.10)

Essa lógica apresentada revela que o ensino primário e a instrução agrícola do contingente negro recém-liberto eram compreendidos, em termos puramente pragmáticos, como essenciais para tornar possível a utilização do elemento nacional no serviço agrícola, escolha política que proporcionaria melhor custo-benefício e menos riscos aos interesses dos grandes proprietários de terra. Considerava-se, ainda, que seria mais vantajoso que esses ingênuos e os demais homens livres designados como força de trabalho fossem “recuperados” para uma vida digna, uma vida dedicada trabalho, por meio de uma educação especialmente voltada a essa realidade. Conforme se observa, a seguir:

Para que tão momentosa necessidade seja satisfeita, será preciso que o Estado se encarregue da instrução primária e secundária, [...] O Estado deve abrir escolas primárias em todas as freguesias, capelas, pequenos povoados, onde ainda não existam especialmente escolas práticas especiais de agricultura, entre estas algumas industriais auxiliares da agricultura para órfãos e para os ingênuos entregues ao governo, onde estes desvalidos, a par de um bom ensino elementar, teórico e prático, recebam a educação santa do trabalho, e que devem ser distribuídas pelas províncias com relativa igualdade, ao alcance da grande lavoura, para lhes fornecerem braços, e em lugares d’onde seja fácil a exportação, para servirem de núcleo à colonização estrangeira. (CONGRESSO AGRÍCOLA, 1878 apud FONSECA, 2002, p. 32).

O Congresso Agrícola do Rio de Janeiro deixa evidente que a maioria dos congressistas consideravam a imigração europeia como solução para substituir a mão-de-obra escrava com pouco investimento, por se tratar de pessoas consideradas civilizadas. Outros congressistas diziam que a vinda dos imigrantes era preocupante, pois esses não se interessariam pelo trabalho na lavoura, como assalariados, haja vista que todos os imigrantes traziam a esperança de se tornarem proprietários e isso preocupava os fazendeiros. Por isso, os congressistas consideravam importante a criação de colônias agrícolas para educar os ingênuos, os filhos de escravas e órfãos para o trabalho. Os congressistas solicitaram a criação de escolas ao Governo Imperial, por considerarem que esta seria a melhor maneira de controlar essas pessoas e ter um contingente de mão-de-obra disponível para suprir as necessidades.

Nessa linha de raciocínio, temos a seguinte conclusão:

[...] as práticas educativas não buscavam uma transformação no status dos negros na sociedade livre, mas sua manutenção na condição que foi tradicionalmente construída ao longo de mais de três séculos de contato entre negros e brancos: deveriam permanecer como a parcela de mão de obra do estrato mais baixo do processo produtivo e ter suas influências sociais controladas ou minimizadas para que a população brasileira não sofresse um súbito processo de africanização junto à abolição do trabalho escravo. (FONSECA, 2002, p. 142).

A criação de colônias agrícolas para educação representaria, nesse aspecto, um útil subterfúgio para que se pudesse enraizar os ex-escravos ao campo, prendendo-os sob tal vinculação ao espaço de terra que convinha aos propósitos da elite local — mas que não necessariamente correspondia ao melhor interesse dos libertos —, o que evitava, na maioria das vezes, a fuga para os centros urbanos.

No dia 13 de maio de 1888, a Princesa Isabel sancionou a lei que declarava extinta a escravidão no Brasil Imperial. Assim diz a letra da lei:

A Princesa Imperial Regente, em nome de Sua Majestade o Imperador, o Senhor D. Pedro II, faz saber a todos os súditos do Império que a Assembléia Geral decretou e ela sancionou a lei seguinte:

Art. 1º: É declarada extinta desde a data desta lei a escravidão no Brazil.
(BRASIL. Lei nº3.353 de 1888).

A Lei Aurea aboliu a escravidão sem pagar qualquer tipo de indenização para a elite agrária, sendo uma vitória dos conservadores. Ao sancionar a lei, a família imperial perdia assim, o apoio político dos latifundiários, que contribuiria para a proclamação da república no ano seguinte, para os escravos, a liberdade, apesar de não haver planejamento algum da sua reintegração a sociedade, agora na condição de livre.

2.2.1 Século XX

Após a proclamação da República em novembro de 1889, o novo regime não demonstrou interesse em desenvolver algum tipo de projeto emancipatório da população afrodescendente, em oposição, ajudou a fomentar o racismo e conseqüentemente, a não integrar crianças e jovens negros ao ambiente escolar.

O ponto de vista do "eurocentrismo", era de que a Europa e seus elementos culturais serviriam como referência no contexto de composição de toda sociedade moderna. Conforme já citado nos congressos agrícolas, os latifundiários desde aquela época, avaliavam o uso da força de trabalho de imigrantes europeus, pois afirmavam que o negro não se adaptaria ao regime assalariado.

Com a introdução de grandes contingentes de imigrantes europeus nos latifúndios do Brasil na mudança dos séculos XIX para XX, desde de 1870 as teoristas racistas dominavam os círculos intelectuais brasileiros, naturalizando o racismo e discutindo o fenômeno da miscigenação racial para um projeto de progresso nacional, elevando e categorizando os mestiços sob os negros, nesse contexto.

Segundo Rafael Guerreiro Osório (2021) “o que se almejava com o branqueamento era garantir a prevalência dos elementos eugênicos ‘superiores’ dos brancos europeus, diluindo as heranças africana e indígena na população miscigenada”.

Prevalecia na *intelligentsia* da época uma certa formulação teórica que buscava justificar o racismo com base em teorias científicas — assim com outrora já se havia tencionado legitimá-lo sob fundamentos bíblicos —, daí porque se popularizou a ideia de que a inferioridade do mestiço seria um dado da natureza.

Essa constatação, referendada por autores influentes da época em textos hoje ressignificados sob o manto do racismo — Euclides da Cunha por exemplo, citado por Osório (2021), descreveu o mestiço como um “desequilibrado” que mantinha tendências contraditórias decorrentes do cruzamento de raças dessemelhantes —, deduzia que seria impossível colher bons resultados da miscigenação nacional, porque o resultado seria um padrão intelectual incondizente com uma grande nação.

Osório (2021) lembra que, porém, para Sílvio Romero, influente autor da época, a tentativa de mistura étnica poderia render bons resultados, pois o branqueamento poderia elevar os atributos dos mestiços, assemelhando-os ao padrão europeu, já que “o brasileiro resultante da miscigenação não seria branco em aparência, mas, sim, moreno, e não seria inferior, pois acumularia o melhor das raças miscigenadas, ainda que negros e indígenas tivessem menos elementos eugênicos a oferecer” (ROMERO, 1949, apud OSÓRIO, 2021).

A partir dos anos quarenta, essas teorias científicas foram perdendo progressivamente a relevância do seu significado, a desigualdade racial começa a ser justificada como consequência de um desenvolvimento sociocultural e socioeconômico que estruturalmente e instalado de modo institucional, excluía os povos negros e não era mais considerada a questão de determinismo biológico, cultural ou religioso dos grupos discriminados como justificativa.

Desse modo, “o racismo aberto da intelectualidade da geração de 1870 acaba, paradoxal e rapidamente, substituído pelo mito da democracia racial, a ideologia que sustentava ser o Brasil um paraíso das relações amistosas entre as

raças, onde não existia animosidade, e os brancos não discriminavam os pretos e os pardos” (OSÓRIO, 2021).

O pioneiro a denunciar o mito da “democracia racial” no Brasil foi Gilberto Freyre na publicação do livro *Casa Grande & Senzala* no ano de 1933, sua obra é um dos maiores expoentes e condutores dos estudos raciais no Brasil.

O mito de democracia racial, foi baseado e perpetuado pelo ideal de que não existiam conflitos de cunho raciais no Brasil, pois se passava a ideia de que os grupos raciais conviviam em completa harmonia com a exaltação e defesa do nacionalismo, “de unidade do povo brasileiro como produto das diferentes raças” (JACCOUD, 2008, p. 54). Tal mito levou até mesmo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a realizar uma pesquisa com o objetivo de identificar as causas desse “fenômeno”.

Com a ascensão da ditadura militar nos anos 60, as próximas duas décadas não tiveram a pauta racial evidenciada no debate público, pois utilizou-se a democracia racial como justificativa, visto que, se não havia discriminação racial não haveria de se falar em medidas que garantam a igualdade de todos.

A situação muda no período de redemocratização no país, com a consagração do princípio da igualdade na constituição de 1988. O movimento negro demonstrou maior força ao denunciar a questão da “democracia racial”, obtendo na década de 90, o reconhecimento do Estado de que existia racismo no Brasil e que o mesmo iria buscar reparar o desnível na efetividade do acesso aos direitos sociais, em especial atenção a população negra.

Com a contestação das políticas universalistas, dentro dessa nova conjuntura, o Estado foi obrigado a se utilizar de ações afirmativas, além de uma completa formulação da agenda política, com inserção da temática de desigualdade social e racismo no cenário público.

2.2.2 O contexto racial brasileiro em paralelo ao norte-americano

Sob certo ponto de vista, as semelhanças e afinidades existentes entre o Brasil e os Estados Unidos da América — suas dimensões continentais, a vasta diversidade de recursos e riquezas naturais e um legado histórico de utilização da escravidão negra como modelo de desenvolvimento sociocultural e econômico —, poderiam haver determinado essas nações a destinos parecidos, porém o que se verifica na realidade é uma situação bastante diversa.

Segundo a historiada Brodwyn Fischer¹⁰ da Universidade de Chicago¹¹, as profundas diferenças que verificamos na atualidade em relação dos Estados Unidos ao nosso país, podem ser justificadas, em sua gênese, pela relação entre os indivíduos e os direitos de cidadania.

A estrutura do Estado brasileiro foi desenvolvida para a ajudar a sociedade a burlar a lei, sendo o ponto de partida, a Lei Feijó de 1931. Essencialmente a lei tinha por objetivo findar o tráfico de escravos, além de prometer multar qualquer indivíduo que se atrevesse a viabilizar o tráfico negreiro, a letra da lei garantia ainda gratificações em pecúnia a quem denunciasse os importadores de escravos, e declarava liberto todos os escravos que entrassem no país, com exceção dos que trabalhassem em embarcações estrangeiras ou chegassem na condição de fugitivo de países onde a escravidão seguisse permitida, porém a disposição do Estado e da elite agrária estava em permanecer com o sistema escravocrata.

Criada mais propriamente com a intenção de agradar o parceiro comercial inglês, do que em ser efetiva, essa lei não foi cumprida na sua integralidade, pelo contrário, após o período da sua criação, o fluxo migratório dos cativos retomou o ritmo de sempre. Não à toa, a lei ficou conhecida coloquialmente como “Lei para inglês ver”.

¹⁰ Fischer, Browdyn. "The Boundaries of Freedom" (pp.1-32)

¹¹ University of Chicago / Chicago, Estados Unidos.
Perfil disponível em: <https://history.uchicago.edu/directory/brodwyn-fischer>

Dito isso, é possível afirmar que a estrutura do Estado brasileiro foi desenvolvida para a facilitar a sociedade a burlar a lei. Enquanto que nos Estados unidos, a lei e a ordem são respeitadas ao máximo, onde o Estado legaliza até os seus maiores absurdos: como a lei de segregação racial e a legalização do porte de armas para seus cidadãos, em vigor até hoje.

Seguindo essa linha de raciocínio, a professora afirma que desde de muito cedo, o Brasil vive o poder informal, existindo fora das leis e instituições e garantindo vantagens e privilégios para quem os possui.

No contexto imperial pós independência, o poder informal foi utilizado como subterfúgio pelas oligarquias rurais para preservar, assim, a casa grande. A consequência disso foi a privação de direitos civis e políticos básicos por parte da população que não estava presente nos círculos elitistas, gerando abismos sociais, conforme citado e abordado durante esse trabalho monográfico.

O maior exemplo de submissão do Estado ao poder informal é o popular “jeitinho brasileiro”. Não que a prática de contornar regras que não favoreçam um indivíduo seja exclusividade brasileira, porém há de se falar em uma importância e integração maior a nossa cultura do que no caso norte-americano. Assim pensa Motta (1999) sobre esse hábito brasileiro:

O jeitinho se dá quando a determinação que impossibilitaria ou dificultaria a ação pretendida por uma dada pessoa é reinterpretada pelo responsável por seu cumprimento, que passa a priorizar a peculiaridade da situação e permite o não-cumprimento da determinação, fazendo assim com que a pessoa atinja seu objetivo. Quando o jeitinho ocorre, aquele que o concede considera a situação particular que lhe foi apresentada como mais importante do que a determinação que deveria ser genérica e, dessa forma, reinterpreta a validade da determinação universal e prioriza o caso específico, ou seja, o pessoal passa a ser mais importante que o universal. (Motta,1999)

No contexto racial, apesar de ambos os países terem utilizado mão de obra escrava e negra, o Brasil sofreu um processo de intensa miscigenação, ocorrida desde o princípio. Onde ao chegar no Brasil sozinhos, os exploradores

portugueses acabaram por ser relacionar com índias e escravas. Sobre o tópico, Freyre (2002) afirma:

A escassez de mulheres brancas criou zonas de confraternização entre os vencedores e os vencidos, entre senhores e escravos. Sem deixarem de ser relações — as dos brancos com as mulheres de cor — de ‘superiores’ com ‘inferiores’ e, no maior número de casos, de senhores desabusados e sádicos com escravas passivas, adoçaram-se, entretanto, com a necessidade experimentada por muitos colonos de constituírem família dentro dessas circunstâncias e sobre essa base. A miscigenação que largamente se praticou aqui corrigiu a distância social que doutro modo se teria conservado enorme entre a casa-grande e a mata tropical; entre a casa-grande e a senzala. (Freyre,2002, p. 46)

O fluxo de escravos no Brasil foi muito mais intenso que nos Estados Unidos. Em proporção o Estado brasileiro recebeu cerca de quatro milhões de cativos¹², enquanto na América do Norte o contingente não passou de duzentos e cinquenta mil. Conforme pode ser observado no gráfico a seguir:



¹² FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo: Edusp, 2013, p. 47.

Gráfico 03: Pessoas escravizadas desembarcadas no Brasil e nos EUA.

Fonte: Slave Voyages

Conforme citado no início desse trabalho, segundo dados do IBGE, mais da metade da nossa população se autointitula negra, enquanto nos Estados Unidos — ainda que existam regiões específicas de maioria negra, como no sul do país — os negros são minoria, correspondendo a parcela de cerca de 13% da população total¹³.

Por fim, pelo fato de os negros responderem por uma grande parte da composição da população brasileira, o Estado empregou o uso de mecanismos de controle social para prover a manutenção do sistema escravocrata por mais de três séculos. A utilização do instrumento das alforrias foi largamente empregado no Brasil, diferente dos Estados Unidos, aqui a mudança de paradigma de escravo para liberto não era concedida apenas por senhores de escravos, mas compradas pelos próprios cativos e por organizações do movimento abolicionista.

Apesar de brutal, o regime brasileiro escravocrata proporcionava ligeira mobilidade social para os escravos dentro do próprio sistema escravocrata — pois assim os cativos não precisariam confrontar o sistema — uma vez que, o escravo poderia começar na lavoura e posteriormente ter os seus descendentes alçados a posto de escravo da casa grande, como retratado na famosa pintura “O Jantar” no ano 1820, de Debret.

Nos Estados Unidos, principalmente nos estados do sul, praticamente não existia a chance de mobilidade social, o que fortalecia uma maior tensão social. Para os americanos, a questão fenotípica é relevante, pois se internalizou o conceito de “*One drop rule*”, ou seja, qualquer indivíduo que compartilhasse antepassado de origem africana, era enquadrado como negro e isso incluía todas as implicações legais de ser um negro na sociedade americana, obrigando os negros a se unirem

¹³ Dados disponíveis em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/10/29/negros-representam-mais-de-13percent-da-populacao-dos-eua-e-podem-ser-determinantes-nas-eleicoes.ghtml>

em movimentos em busca do reconhecimento dos seus direitos civis. Havia uma cultura segregacionista, que culminou com a implementação da normatização desse comportamento e que desencorajava a miscigenação. Veja-se que o casamento interracial era proibido em boa parte dos Estados até os anos sessenta, quando a Suprema Corte, ao julgar o caso Loving v. Virgínia, em 1967, vedou os Estados de proibir casamentos entre pessoas de cores diferentes.

No Brasil, a miscigenação não era só comum, mas também utilizada intencionalmente como ferramenta de mobilidade social. De tal forma, que o racismo persistia de geração em geração, sendo institucionalizado e praticado de forma velada, por também não ser algo institucionalizado, criou-se a falsa ideia de “democracia racial” em nosso país. Gerando assim a necessidade de se aplicar ações afirmativas específicas e de acordo com as circunstâncias em que a nossa sociedade está inserida, não importando modelo norte-americano, que como explicitado anteriormente, possui conjunturas e realidades bem distantes da nossa realidade brasileira.

3 A IGUALDADE NA SOCIEDADE BRASILEIRA

A Constituição Brasileira de 1988 dispõe, no art. 5º, *caput*, que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”.

Igualdade, em termos gerais, conceitua-se como a isonomia de condições, de aptidões e de possibilidades virtuais dos cidadãos de gozar de idêntico tratamento pela lei e, de modo geral, pelo Estado.

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, “o alcance do princípio não se restringe a nivelar os cidadãos diante da norma legal posta, mas que a própria lei não pode ser editada em desconformidade com a isonomia” (2006, p. 4), ou seja, “o preceito magno da igualdade é norma voltada quer para o aplicador da lei, quer para o próprio legislador” (*idem*).

À guisa de conceituação sobre o conteúdo jurídico do princípio da igualdade, o referido autor parece ter inaugurado na doutrina brasileira, sob bases sabidamente aristotélicas, a noção de que a correta aplicação dos ideais axiológicos de isonomia perpassa, paradoxalmente mas sem qualquer contradição, pela necessidade de que a própria lei exija e imponha tratamento diferenciado àqueles que são desiguais, de acordo com critério de *discrímen* que seja lastreado em fundamento legal ou constitucional.

O autor, em sua celebrada obra “O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade”, lança o seguinte questionamento retórico:

O que permite radicalizar alguns sob a rubrica de iguais e outros sob a rubrica de desiguais? Em suma, qual o critério legitimamente manipulável — sem agravos à isonomia — que autoriza distinguir pessoas e situações em grupos apartados para fins de tratamentos jurídicos diversos? Afinal, que espécie de igualdade veda e que tipo de desigualdade faculta a discriminação de situações e de pessoas, sem quebra e agressão aos objetivos transfundidos no princípio constitucional da isonomia? (MELLO, 2006, p. 6).

A resposta parece clara para o autor e suas conclusões vêm, desde há muito, embasando decisões da Corte Constitucional Brasileira em diversas áreas da aplicação dos direitos sociais e de políticas públicas voltadas à equalização de

desigualdades. Primeiramente é preciso analisar o elemento tomado como fator de desigualação, para, em seguida, reportar-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de *discrímén* e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado, e, enfim, atinar tal consonância com os interesses absorvidos no sistema constitucional vigente.

Assim, nas palavras do jurista:

“Tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, *in concreto*, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional”. (ob. Cit., p. 16).

É justo, portanto, segundo essa ideia, aplicar discriminação positiva quando o fator desequilibrante é socialmente e constitucionalmente legítimo como forma de equiparação de desigualdades.

Em formulação que parece complementar à ideia lançada acima, Amartya Sen (2011), economista indiano laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1998, estabelece, na obra “A Ideia de Justiça”, que a verificação para saber se dois ou mais indivíduos são ou não iguais perpassa logicamente pela investigação sobre as capacidades inatas e atribuídas naturalmente a cada um deles, e, para além disso, que mesmo em situação de igualdade aprioristicamente verificável entre os sujeitos igualmente capazes, haverá não só autorização mas, sobretudo, imposição de tratamento desigual quando a elas não forem dadas as mesmas oportunidades.

O autor destaca que:

“Capacidades são características das vantagens individuais, e, embora possa incorporar algumas características dos processos envolvidos, não logram nos dizer o bastante sobre a justiça ou a equidade dos processos envolvidos, ou sobre a liberdade dos cidadãos para invocar e utilizar processos que sejam equitativos.

(...)

Embora a perspectiva de capacidade possa ser muito importante para julgar as oportunidades substantivas das pessoas, isso de forma alguma contraria

a necessidade de prestar toda a atenção ao aspecto processual da liberdade na avaliação da justiça. Uma teoria da justiça — ou, mais geralmente, uma teoria adequada da escolha social normativa — tem de atentar tanto para justiça dos processos envolvidos como para a equidade e a eficácia das oportunidades substantivas a que as pessoas podem desfrutar.

A capacidade é, de fato, nada mais do que uma perspectiva em cujos termos as vantagens e desvantagens de uma pessoa podem ser razoavelmente avaliadas. Essa perspectiva é significativa por si mesma, e também é extremamente importante para as teorias da justiça e da avaliação moral e política. Mas nem a justiça nem a avaliação política ou moral podem se voltar apenas para as oportunidades e as vantagens gerais dos indivíduos em uma sociedade. O objeto de um processo justo e um acordo justo vai além das vantagens gerais dos indivíduos e abrange outras considerações — em especial, processuais —, que não podem ser adequadamente enfrentadas através da exclusiva concentração nas capacidades”. (2011, p. 330-331).

Em suma, o que resta a se concluir conceitualmente dos excertos acima citados é a ideia de que a igualdade não é uma condição estática e observável a partir de um ponto fixo, senão um conceito axiológico complexo, atingível apenas num contexto multifocal, muito mais sofisticado e profundo, após uma análise ampla a respeito de diversos aspectos jurídica e socialmente relevantes.

Apenas assim a igualdade, enquanto conceito jurídico e filosófico, atinge seu máximo potencial de significado e aplicação.

Destaca o estudioso:

“A questão central aqui diz respeito às múltiplas dimensões nas quais a igualdade importa, que não são redutíveis a igualdade em um único espaço, seja de vantagem econômica recursos, utilidades, qualidade de vida ou capacidades. Meu ceticismo em relação a uma compreensão unifocal das exigências da igualdade (nesse caso, aplicada à perspectiva das capacidades) é parte de uma crítica mais ampla de uma visão multifocal da igualdade”. (ob. Cit., p. 331).

A partir das ideias expostas acima, é possível concluir uma premissa que já autoriza sedimentação é a de que a ideia de igualdade, num contexto de justiça social, é absolutamente indissociável de uma análise complexa e multifocal, que somente é atingível a partir dos dados concretos da realidade, sem os quais não excede a mera condição de um conceito vago no tempo e no espaço.

3.1 A representação do conceito de Igualdade na humanidade

O conceito de igualdade sofreu, durante a passagem da história, diversas interpretações, desde a ideia de concepção divina (do mito de que Deus criou o homem a sua imagem) até o advento da burguesia ao poder, que impactou diretamente na concepção contemporânea do que entendemos de democracia.

O período da idade média foi marcado pelo controle da Igreja Católica, os feudos e o regime absolutista, onde herdeiros da realeza nasciam já com todos os direitos e privilégios garantidos. Tais vantagens hereditárias começaram a serem contestadas pelo movimento francês iluminista, que criticava ferozmente o antigo regime. Esses ideais culminariam na ascensão do movimento revolucionário burguês na Europa e na ruptura do antigo regime.

A intenção da classe burguesa revolucionária era de advogar o conceito de liberdade ideologicamente como um meio para produção e transações comerciais. Para tanto, a adesão popular se fez necessária, de tal forma que, agora politicamente, a igualdade entre os indivíduos era propagada, ainda que parcialmente, pois o entendimento completo do conceito de igualdade para a massa, poderia despertar intenções em reivindicar plenamente alguma fatia das riquezas do Estado, que estavam sendo reivindicadas pela burguesia.

Nesse mesmo sentido, demonstra Silva:

Por isso é que a burguesia, cônica de seu privilégio de classe, jamais postulou um regime de igualdade tanto quanto reivindicara o de liberdade. É que um regime de igualdade contraria seus interesses e dá à liberdade sentido material que não se harmoniza com o domínio de classe em que assenta a democracia liberal burguesa.

[Desse modo] as constituições só têm reconhecido a igualdade no seu sentido jurídico-formal: igualdade perante a lei. (2005, p.211).

Por conta dos levantes comandados pela burguesia nos séculos XVIII e XIX, em especial, a independência nos Estados Unidos em 04 de julho de 1776 e a Revolução Francesa em 1789, houve pela primeira vez a incorporação na prática do princípio da isonomia na ideologia iluminista (que se sustentava nos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade), promovendo ao mundo a noção dos princípios básicos do cidadão.

Nesse sentido, Gomes trata um paralelo sobre a a influência da noção de igualdade daquela época:

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

A revolução francesa de 1789 é considerado o marco de ruptura do fim da idade moderna e o início da idade contemporânea, onde a revolução industrial irá assumir papel fundamental de influência na sociedade e no ordenamento jurídico da sociedade mundial, utilizando a doutrina liberal como ferramenta. Essa doutrina tinha a prerrogativa de que o Estado tinha a obrigação de assegurar a liberdade para o pleno desenvolvimento de cada cidadão.

Em relação ao surgimento do Estado Moderno, Norberto Bobbio afirma:

[..] surge o Estado Moderno em que, em um primeiro momento, de características liberais, os indivíduos que reivindicam o poder são apenas uma parte da sociedade (a burguesia); em um segundo momento, um pouco mais democrático, no qual potencialmente todos são legitimados (os que eram considerados cidadãos) a fazer reivindicações; e, por último, o Estado Social, no qual todos os indivíduos são legitimados, sem distinção de classe para reivindicar, além dos direitos de liberdade, também os direitos sociais, que são da mesma forma direitos do indivíduo. (Bobbio,1992)

Após a metade do século XIX, a revolução industrial alcança o seu auge e o proletariado toma posse de protagonista na pirâmide social, durante esse período ficou evidente uma contínua situação de tensão na sociedade, como consequência das terríveis condições de trabalho, jornadas exaustivas, associadas a uma péssima remuneração aos trabalhadores.

No século XX, a corrente política do liberalismo tem seu apogeu, estoura a Primeira Guerra Mundial e o aumento na concentração da modalidade de produção industrial em larga escala, desperta sentimentos de profunda insatisfação na população. Não havia normatização de legislação trabalhista, a desigualdade econômica e social escalonava em proporções homéricas, exigindo dos trabalhadores uma certa organização para reivindicar seus direitos. Aflorou-se

assim, a busca por igualdade e melhores condições de vida dos cidadãos, ocasionando a formação e o fortalecimento de movimentos políticos e ideológicos antagônicos ao capitalismo liberal durante o século XIX, sendo o seu maior expoente o movimento socialista.

Durante esse período a burguesia já não mais possuía o mesmo protagonismo político e nem a legitimidade ideológica quando do surgimento do Estado Liberal. Consequência direta disso foram as concessões de direitos aos trabalhadores pelas burguesias nacionais, como no caso do Brasil. Essas concessões aos trabalhadores são justificadas pelo medo da elite de perder o poder completamente para os trabalhadores, como em 1917 na revolução russa.

A conclusão que disso decorre é a de que a busca por uma igualdade, antes meramente formal, transformara-se em uma luta por igualdade material. E que a platitude de seu conteúdo inicial, estático e próprio de uma lógica unidimensional que cumpriu seu papel no momento histórico das revoluções liberais iluministas, deu lugar, em um momento posterior, à ressignificação de seu próprio conteúdo, que se tornou apto a viabilizar a luta pela igualdade material entre os cidadãos, desta vez travada por outros setores da sociedade, principalmente o proletariado, no contexto da criação dos direitos sociais emancipatórios — ou direitos fundamentais de segunda geração.

O México foi pioneiro ao apresentar a compreensão dos direitos sociais como direitos fundamentais, garantindo liberdade individual, direitos políticos e trabalhistas em seu texto constitucional, no ano de 1917. A respeito do feito inédito de conferir status constitucional aos direitos trabalhistas, corrobora o pensamento da Ministra do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro, a seguir:

Com efeito, as reivindicações concernentes à necessidade de se conferir especial proteção aos trabalhadores em geral (...) eram praticamente globais, ao menos em tema de mundo ocidental (...). O advento de uma nova classe operária, mais organizada em função de seus interesses, foi consequência de um processo de industrialização da produção que, em uma ou outra medida e em graus diversos de intensidade, atingiu a quase totalidade dos países europeus e americanos, o que fez com que reivindicações de direitos trabalhistas fossem uma constante na época. Sob tal aspecto, a Constituição Mexicana

desempenhou papel de vital importância, pois não apenas reconheceu direitos, mas, também, conferiu-lhes estatuta constitucional, tudo a significar a especial proteção de que seriam titulares. (PINHEIRO, 2006, p. 119)

O Estado de Direito despontou com a universalização das cartas constitucionais, objetivando resguardar e regulamentar a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, sem qualquer distinção, buscando eliminar as desigualdades existentes, como no caso do Brasil (artigo 1º, caput, da Constituição Federal de 1988).

3.2. Princípio da Igualdade Formal

A igualdade formal é aquela decorrente da máxima, presente no artigo 5º da Constituição Federal, de que todos são iguais perante a lei, ideia estática de que a norma jurídica e a atuação estatal devem partir de um pressuposto de que todos serão tratados da mesma forma e sujeitos ao mesmo regime de direitos e deveres.

Numa ótica puramente positivista, a Lei não deve conter, em si mesma, qualquer diferença apriorística entre as pessoas. Acomoda-se, pois, na esfera normativa e formal, pretendendo conceder tratamento igualitário em todas as situações — o que, ao que se concebe atualmente, não é o modo mais socialmente apropriado de se entender a igualdade, enquanto veículo da justiça.

Não se pretende dizer que seu conceito seja vazio de significado, pois, conforme explicitado anteriormente, sua elaboração foi fundamental, em determinado momento histórico, para o ideal democrático de abolição de privilégios e isenções pessoais de certas classes, todavia, o significado mais moderno de igualdade repousa em termos mais complexos e sofisticados.

3.2 Princípio da Igualdade Material

A igualdade material é aquela abarcada nos fatos concretos, reais, que autoriza a adoção de processos desiguais para pessoas que se encontram em condições desiguais, dentro das proporções de suas desigualdades.

Isto é, considera a ótica multifocal que, na concepção de Amartya Sen (2011) envolve também critérios de liberdade, capacidade, oportunidade, realidade e dentre outros, conforme o conceito de igualdade material tratado anteriormente.

Os indivíduos são diferentes entre si, devendo-se, portanto, para se buscar promover uma igualdade substancial de fato, considerar tais diferenças para a finalidade de projetar as políticas e as leis.

Não se trata de pretender que desiguais se tornem iguais por algum tipo de imposição, mas sim estimular, num plano programático, que as diferenças havidas entre eles sejam irrelevantes para determinar-lhes, por si sós, seus destinos, outorgando-lhes, isonomicamente, plenas condições e capacidade de atingir, todos eles, os mesmos resultados no processo histórico, a depender tantas quantas sejam suas disposições e capacidades de atingi-los, num patamar igualitário de oportunidades.

Observados, portanto, critérios de *discrímen* constitucionalmente aceitáveis dentro de um ideal de justiça e democracia, além da necessária razoabilidade e proporcionalidade entre meios e fins, tem-se que a igualdade material, ao contrário do conceito de igualdade formal, por ser dinâmica e verificável apenas dentro de um contexto sócio-cultural multifacetado, autoriza, para seu atingimento, a utilização de métodos e processos desiguais, que visem minimizar a relevância das desigualdades e das predeterminações.

3.3 O princípio da igualdade na Constituição Federal de 1988.

Para Mello (2006), a ideia de que a igualdade consiste em tratar igualmente os desiguais e desigualmente os desiguais, não deve ser considerada uma ideia acabada do que seria o conceito da igualdade em si. Há que se questionar quem, como mencionado anteriormente, quem, de fato, seriam esses indivíduos desiguais e iguais, e, ainda, qual seria o critério utilizado para defini-los.

De acordo com o ex presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Joaquim Barbosa, deve-se interrogar o conceito de igualdade perante a lei, por ser uma construção jurídico-formal em que a lei, genérica e abstrata, iguala a todos, sem qualquer distinção ou privilégio, devendo o aplicador fazê-la incidir de forma neutra sobre as situações jurídicas concretas e sobre os conflitos interindividuais. (GOMES, 2005)

Em outras palavras, o prestigiado jurista nos conduz à conclusão de que a aplicabilidade universal do princípio da igualdade, apenas preserva as estruturas da sociedade, privilegiando aos que estão no topo da pirâmide social, concentrando poder, vantagens, riqueza e as oportunidades disponíveis, desse modo, deixando a desejar no que tange ao enfrentamento das desigualdades de condições instituídas na sociedade e que atingem diretamente quem está na base da pirâmide social brasileira.

Seguindo essa linha de pensamento, o ideal seria praticar a isonomia de condições e não de oportunidades. O que temos que buscar é a igualdade de condições dentro da sociedade. O princípio constitucional de igualdade veda a desigualdade, proíbe a discriminação, mas isso não é suficiente para acabar com elas ou mesmo promover a isonomia perante a lei, o que acarreta em direitos postos no discurso, mas que na prática não são obedecidos.

Merece destaque, ainda, que em virtude do princípio da igualdade seja possível o ajuizamento de "ações afirmativas". São políticas públicas ou programas sociais direcionados com o intuito de diminuir as desigualdades em relação às pessoas ou grupos em posição de inferioridade, as classes desfavorecidas e

marginalizadas. Visando, colocá-las em um mesmo patamar, equiparando com as demais que não sofreram as mesmas espécies de restrições.

4 AÇÕES AFIRMATIVAS: HISTÓRIA E CONCEITUAÇÕES

Ações afirmativas são feitos ou providências extraordinárias e temporárias, deliberados ou determinados pelo governo, de forma espontânea ou obrigatória, com os objetivos claros e definidos de eliminar desigualdades historicamente acumuladas em uma sociedade, a exemplo do Brasil.

Segundo o pensamento de Gomes:

[...] as ações afirmativas possuem o potencial contestatório capaz de desencadear um processo de reeducação da sociedade, do Estado, da escola e da formação de professores (as) em relação à diversidade étnico-racial. (GOMES, 2008, p. 104)

Tais proposições visam atender populações que têm dificuldades em exercer os seus direitos sociais, principalmente em virtude da desigualdade de social e a dificuldade de acesso às informações, em especial a população negra, que sofre com o racismo como elemento estruturante na sociedade brasileira.

4.1 O histórico das Ações Afirmativas

Como abordado durante esse trabalho monográfico, o Brasil possui um sério problema de desigualdade social em decorrência de toda a sua história e construção da sua sociedade. Mulheres, negros, índios e outras minorias foram tratados como inferiores e tiveram os seus processos de emancipação ou balizamento dos seus direitos aos de outros cidadãos tardiamente. Diante disso, o Estado buscando surtir as demandas da sociedade e de reparar e diminuir esse disnvelamento, vem intercedendo através de políticas de ações afirmativas.

O primeiro país que experimentou ações afirmativas foi a Índia. Para entendimento e compreensão sobre o que vai ser abordado, se faz necessario analisar o contexto social em que esse país pitoresco está inserido. A Índia possui uma pirâmide social estática, com pouca ou nenhuma oscilação, visto ao sistema de castas hinduísta implantado há milênios nesta nação.

A ideologia está baseada no livro sagrado dos hindus, a Veda e a estratificação social ocorre de acordo com o nascimento do indivíduo em uma determinada família, onde o mesmo irá herdar a sua casta e estará fadado ao estigma que a mesma carega. A filosofia é de que, quem nasce em uma casta inferior está pagando pelos pecados da vida passada e deve aceitar seu karma. Porém isso é apenas um exemplo, diante de várias conjunturas: “atualmente existem cerca de 4 mil castas e a criação de múltiplas castas subalternas fora do sistema formal, designadas ‘intocáveis’ (dalitis e advasis), que são consideradas impuras e devem obediência a todas as demais castas”. (WEDDERBUR, 2005 p. 314)

Assim o cientista social Charles Moore afirma que:

O conceito de ação afirmativa originou-se na Índia imediatamente após a Primeira Guerra Mundial, ou seja, bem antes da própria independência deste país. Em 1919, Bhimrao Ramji Ambedkar (1891-1956), jurista, economista e historiador, membro da casta “intocável” Mahar propôs, pela primeira vez na história, e em pleno período colonial britânico, a “representação diferenciada” dos segmentos populacionais designados e considerados como inferiores. (MOORE, 2005, p. 308).

Como consequência do fim da segunda guerra, ocorreu o arremate da colonização dos países africanos e asiáticos. Após a sua emancipação, a Índia foi pioneira ao incluir na constituição do país de 1948 a reserva de vagas para participação de cidadãos de castas inferiores no ensino público.

Na tentativa de nivelar e eliminar várias heranças do período colonial, os estados africanos passaram também a se utilizar de ações afirmativas para findar com a herança dos antigos privilégios dos colonizadores. Gana foi o primeiro país a se tornar independente na África e o primeiro a adotar um sistema de cotas privilegiando os nativos em detrimento dos estrangeiros (antigos colonizadores) que ocupavam cargos nas altas hierarquias de poder no país, essa ação foi utilizada para acelerar o controle do poder do país nas mãos dos legítimos habitantes.

Conforme anunciado na introdução desse capítulo, as mulheres foram preteridas em muitas situações ao longo da história. As políticas de ações afirmativas no que tange a questão de gênero é de extrema relevância para que o sexo feminino ocupe locais, que até então, eram de domínio praticamente masculino ou sem nenhuma representatividade feminina. Em nosso país, o exemplo do uso de

ações afirmativas mais conhecido é o de inclusão da mulher no processo político e eleitoral.

Os Estados Unidos da América que até metade do século XX tinha o racismo reconhecido em sua legislação, foi o primeiro país do continente americano a formalizar a adoção de políticas de ações afirmativas no ano de 1961, tal movimento político foi uma conquista do movimento negro americano. Com isso nos anos da década de 1960 o governo começa a incorporar essas políticas afirmativas.

Assim afirma, Silva:

Em 1961, segundo a American Association for Access, Equity and Diversity⁷ – AAAED (2014), na Ordem Executiva Nº 10925, do Presidente John F. Kennedy, foi usado pela primeira vez na história o termo ação afirmativa, com vistas a garantir que os contratados pelo Governo Federal tivessem assegurado um tratamento igualitário, independentemente de questões de raça, cor, religião, sexo ou nação de origem. (SILVA, 2019).

A luta pelos direitos civis do movimento negro estadunidense inspirou e engajou a sua sociedade como um todo, estendendo e disseminando ideias para outras minorias discriminadas como as mulheres (que passaram a buscar maior representatividade), os povos ameríndios (índios nativos americanos), latinos e imigrantes, deficientes físicos, homossexuais e transexuais passaram a buscar visibilidade e publicitar as suas agendas, de modo a pautar as suas demandas para sociedade.

No Brasil a luta ganha contornos próprios, intrínsecos a características da história do nosso país, como o racismo estrutural. Portanto não há de trazer um modelo de um país com uma cultura e realidade diferente da nossa, conforme será analisado ainda nesse trabalho monográfico.

4.2 Ações afirmativas no contexto brasileiro

Segundo Carlos Alberto Medeiros (2005), a expressão “ações afirmativas” está sempre associada à experiência norte-americana da década de sessenta, ainda que no Brasil a “Lei Dos Dois Terços” date da década de trinta do século passado.

O referido diploma normativo impunha às empresas privadas a obrigatoriedade de reserva de vagas, na proporção de 2/3, a brasileiros, impedindo a manutenção de mais de 1/3 de estrangeiros no quadro de empregados. Tal norma foi posteriormente consolidada, rebatizada sob o título de “nacionalização do trabalho” e está em vigor até os dias de hoje no art. 352 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Art. 352 - As empresas, individuais ou coletivas, que explorem serviços públicos dados em concessão, ou que exerçam atividades industriais ou comerciais, são obrigadas a manter, no quadro do seu pessoal, quando composto de 3 (três) ou mais empregados, uma proporção de brasileiros não inferior à estabelecida no presente Capítulo. (Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943).

No âmbito educacional, o maior expoente de ação afirmativa é a conhecida Lei de Cotas (Lei 12.711/2012). Essa legislação estabelece a garantia de metade das vagas em universidades e institutos federais para grupos de cidadãos historicamente excluídos do espaço acadêmico — candidatos negros, indígenas, estudantes de escola pública e pessoas com deficiência.

Durante a gestão petista (2003-2016), o governo federal deu especial atenção a políticas afirmativas. Antes da Lei de Cotas Raciais, na primeira gestão do governo Lula (2003-06), foi promulgada a Lei 10.639/03 que exigiu a integração do ensino da história e cultura afro-brasileira na educação básica, sendo estendida posteriormente, para o ensino da cultura indígena.

A Lei 12.288/2010 instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, regulamentando assim a Resolução n. 1 de junho de 2004 do Conselho Nacional de Educação (CNE), que estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.

As ações afirmativas no Brasil não ocorrem de maneira pontual e isolada, de tal modo que, as propostas que visam atender a população negra estão fundamentadas pela real desigualdade que atravessa a vida dessa população, e o reconhecimento do racismo como elemento estruturante da sociedade brasileira

Porém, há de se levantar a seguinte constatação, ao se discutir políticas de ações afirmativas nas questões envolvendo grupos em situação de vulnerabilidade, principalmente no que tange aos afrodescendentes, a temática gera controvérsias e opiniões antagônicas. A exemplo do Brasil e de outros países latino americanos.

Tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, sintetiza o tratamento que o princípio da igualdade deverá ser praticado na sociedade brasileira, servindo também para demonstrar que tal conceito é mutável e deverá se adaptar sempre à realidade de cada situação.

Portanto, a igualdade do ponto de vista jurídico, deverá ser interpretada na modalidade material e em complemento, deverá se submeter as reais circunstâncias em que estão inseridos os cidadãos para efetivo cumprimento dos dispositivos da lei, uma vez que, as ações afirmativas foram formuladas com a intenção de romper com antigos privilégios e democratizar os direitos sociais.

5 A AÇÃO AFIRMATIVA DE COTAS RACIAIS NO BRASIL

Com a chancela do Supremo Tribunal Federal (STF), as políticas de cotas raciais nas universidades federais estão de acordo com a Constituição e são necessárias para corrigir o histórico de discriminação racial no Brasil.

A Lei nº 3.708/01, aprovou a implementação de cotas raciais no Brasil, de forma pioneira por parte da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), instituindo cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso nas universidades citadas anteriormente.

No dia 26 de abril de 2012, em ação do DEM que contestou o sistema de cotas raciais implantado na Universidade de Brasília (UnB), o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu por unanimidade, pela constitucionalidade da prática de desigualdade positiva no sistema de cotas raciais em ambiente universitário. O entendimento primordial que baseou a decisão dos ministros, foi de que as cotas são necessárias para reduzir desigualdade no Brasil.

De acordo com dados da Advocacia-Geral da União (AGU), antes da política federal de cotas, havia 13 universidades que por autonomia, praticavam políticas de cotas raciais e outras 20 universidades no nosso país que harmonizavam critérios de raça com a questão social para assim, realizar a escolha do ingresso dos candidatos ao ensino superior.

Após mais de dez anos tramitando no Congresso Nacional, a PL 73/1999 foi aprovada em 29 de agosto de 2012, na forma da Lei Federal nº12.711/2012, a conhecida Lei de Cotas. Em seu conteúdo, está a garantia de reserva de que metade das vagas por curso, turno e instituição federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) devem se destinar aos alunos que estudaram na rede pública durante toda sua escolarização em nível médio. Em que dentro desse contingente, exista uma proporção mínima de 50% de estudantes oriundos de famílias cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita; e uma proporção de autodeclarados pretos, pardos e indígenas no mínimo igual à soma desses grupos na respectiva unidade da Federação (UF) onde está instalada a

instituição federal, segundo o último recenseamento demográfico fornecido pelo IBGE.

Portanto, estamos diante do maior exemplo de política afirmativa racial do nosso país, tanto no que tange a abrangência, quanto ao seu objetivo de buscar o nivelamento de oportunidades na educação, reduzindo a desigualdade social.

A Lei de Cotas Raciais, é uma legislação federal que não apenas favoreceu a democratização da educação, como também foi a primeira a estabelecer e equalizar os critérios inclusivos para reserva da vaga.

5.1 O Decênio da Lei nº 12.711/2012

A Lei Federal que dispõe sobre políticas de reserva de vagas para garantia do acesso de negros e índios à Universidades Federais e nas Instituições Federais de ensino técnico de nível médio, completa dez anos em 29 de agosto de 2022.

No sétimo artigo da norma escrita, tem em sua previsão a revisão após uma década de vigência (ou seja, desde a sua publicação), sendo promovida uma análise do programa especial para o acesso de cidadãos pretos, pardos, indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursados integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação de nível superior. Porém não há qualquer previsão de como essa revisão irá ocorrer e qual órgão irá realiza-la, dando brechas para a criação de projetos de lei com a intenção de modifica-la, estende-la, resguarda-la e até mesmo a extinguir.

Ainda em análise do conteúdo da lei, os responsáveis pelo acompanhamento da avaliação da política pública seriam o Ministério da Educação (ME) e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, vinculado hoje ao Ministério dos Direitos Humanos, conforme corrobora o texto da lei a seguir:

Art. 6º: O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio (Funai).

(BRASIL,2012)

Durante a segunda gestão do governo de Dilma Rousseff, houve algumas tentativas para a concepção de uma comissão específica para acompanhamento e monitoramento do programa, porém nenhuma dessas iniciativas vingaram. Nos governos que a sucederam, tanto Michel Temer, como Jair Bolsonaro não demonstraram qualquer inclinação em institucionalizar “o acompanhamento e avaliação do programa de cotas raciais”.

A consequência direta disso é que próximo ao fim do prazo estipulado em lei, a revisão da Lei das Cotas poderá ocorrer em contexto de uma profunda crise política, com um presidente conservador, que possui pautas de extrema direita e que já declarou publicamente ser contrário às cotas raciais. Além da composição atual do congresso nacional não ser coesa para alavancar a revisão dessa importante ferramenta de política afirmativa.

Durante a pesquisa foi observado que a revisão da Lei de Cotas Raciais, sofre resistência dos parlamentares e do Governo Federal, pois estamos em ano eleitoral. Diante disso, se faz necessária uma análise do momento atual na câmara legislativa para compreender os rumos do futuro dessa política afirmativa.

5.2 Análise dos PL's e reflexões sobre o futuro da lei de cotas

De acordo com os dados do Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB), cerca de 34 proposições sobre a Lei de Cotas foram enviadas às casas legislativas entre o ano da redemocratização no Brasil (1989) e o último ano (2021). Em critério de comparação, 19 projetos de leis foram elaborados e enviados durante a gestão de Bolsonaro (2019-2022) e cerca de 30 sofreram alguma movimentação durante

esse mesmo período, isso demonstra a relevância do tema e de como os atuais legisladores despertaram sobre o poder que têm em mãos, seja de reformar, abolir ou renovar a Lei de Cotas.

Gráfico 01 – Número de propostas relativas à lei de Cotas apresentadas por ano

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro

Ano de apresentação das propostas



O principal foco dos opositores da lei de cotas, está na reforma do artigo 3º, que tem em seu conteúdo, a garantia de vagas reservadas a autodeclarados pretos, pardos, indígenas ou pessoas com deficiência.

O PL 55008/2016 de autoria do deputado Vinícius Carvalho (PRB/SP), o PL 5503/2019 de autoria do deputado Dr. Jaziel (PL/CE) e o PL 1531/2019 da deputada Profa. Dayane Pimentel (PSL/BA) têm em comum o mesmo objetivo: eliminar o critério racial do artigo da lei, citado anteriormente. Há casos ainda mais extremos, como o PL 1443/2019, da mesma deputada citada, que busca extinguir a lei de cotas raciais na sua integralidade.

Desde o golpe político de 2016, o Brasil sofre com a falta de assistência do Estado em priorizar programas de inclusão e têm as suas políticas afirmativas atuais questionadas, sendo motivo de polêmica e polarização. Isso é sinalizado na disputa concentrada entre PL's favoráveis e contrárias, onde considerando apenas a valência das propostas, há um equilíbrio entre as duas correntes, conforme pode ser observado:

Gráfico 02 – Número de propostas relativas à lei de Cotas apresentadas por valência

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro

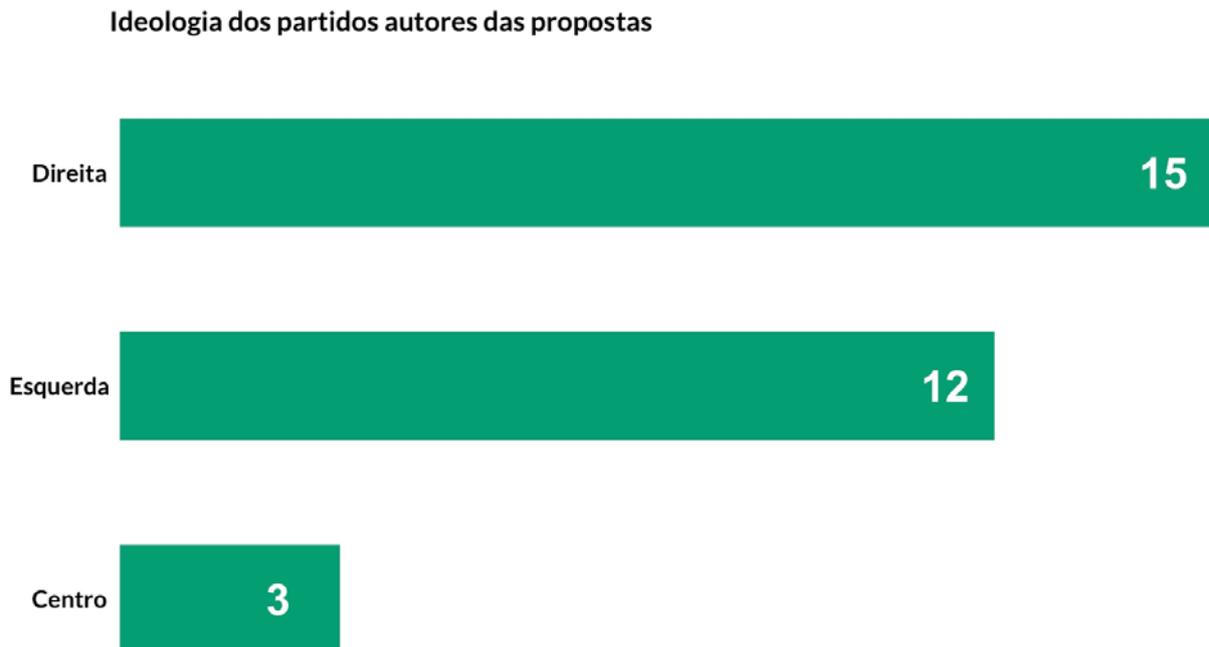


Seguindo essa mesma linha de raciocínio, ao analisar as propostas de lei a partir do viés ideológico dos autores, é simbólico o ponto de inflexão entre os partidos de direita e esquerda, no que tange a temática de cotas, mais uma vez, a polarização é evidenciada. Isso acontece, por ser uma temática sensível que mexe com os ânimos da população e engaja publicidade aos parlamentares, sem

necessariamente existir uma preocupação genuína ou fundamentada com o projeto de lei apresentado. Assim vejamos:

Gráfico 03 – Ideologia dos partidos autores das propostas

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro

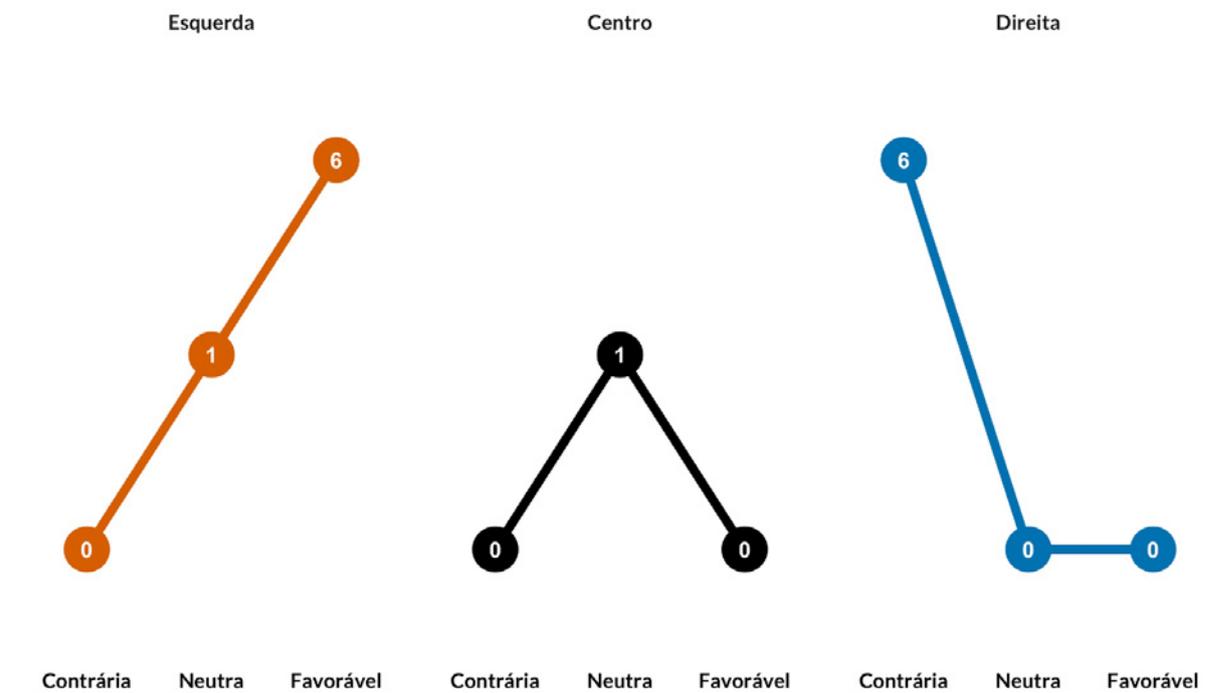


Ao refinar ainda mais o critério para realizar um comparativo dos projetos apresentados, ao analisar as propostas de acordo com a ideologia do partido dos autores, é possível constatar mais uma vez, o alinhamento polarizado. A exemplo do PL 3422/2021, que possui autoria de trinta e nove deputados do Partido dos Trabalhadores (PT) e que tem em seu conteúdo prerrogativas favoráveis a Lei de Cotas, como a prorrogação por mais 50 anos da política afirmativa de reserva de vagas raciais. Se não, vejamos:

Gráfico 04 – Valência das propostas por ideologia dos partidos autores (atual legislatura)

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro

Valência das propostas por ideologia considerando prop. da atual legislatura com alta relevância



Nesse recorte não há nenhuma equivalência entre os critérios “contrária” e “favorável”, demonstrando assim uma orientação partidária e ideológica.

Diante da situação polarizada e em ano de pleito para o mais alto cargo do executivo, e apesar da proximidade da data de decênio da lei de cotas, é muito provável que essa revisão fique para o próximo ano/gestão.

Apesar do ambiente de pouca certeza, ao analisarmos questões de ordem política e institucional, teremos possibilidades que não oferecem risco imediato a política afirmativa.

Do ponto de vista político, o atual presidente, já demonstrou ser contrário a implementação de cotas raciais, porém, ao analisarmos os quase quatro anos de gestão, nunca houve verdadeiramente um esforço em extinguir, reformar ou interferir (através da sua base política) diretamente em programas assistencialistas de inclusão — em parte, por não dependerem diretamente do governo.

No que tange, a questão institucional, estamos em ano de eleição, onde o presidente Bolsonaro busca uma reeleição em meio a um primeiro governo repleto de crises e instabilidade. Certamente a polêmica da temática levantada em ano de pleito e uma situação de polarização, não seria de longe o momento mais oportuno, visto o risco de atenção negativa que isso iria atrair para a opinião pública.

Em uma outra conjuntura, onde não houvesse nenhum projeto de lei e o congresso nacional permanecesse em silêncio, cabendo ao poder executivo se manifestar sobre essa temática, do ponto de vista legal, a Lei de Cotas Raciais permaneceria em vigor até que o parlamento decidisse de outra maneira por sua resolução. Ainda que houvesse esse tipo de interferência por parte do presidente da república, tal decisão monocrática, não iria se sustentar, pois a decisão do STF de 2012, assegura de forma cristalina a constitucionalidade da política afirmativa.

Em uma última análise, se o Supremo Tribunal Federal fosse provocado diante do silêncio parlamentar, provavelmente ainda assim a política de cotas estaria segura, visto que, a composição dos membros do tribunal atual é essencialmente, em sua grande maioria, a mesma composição da decisão de dez anos atrás.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que este trabalho buscou demonstrar é que a histórica ausência de pessoas negras nas universidades e nas instituições federais do ensino superior, manifestação da inescandível segregação social existente no País, justifica por si só a necessidade de implementação de ações afirmativas.

A Lei de Cotas Raciais é a maior ferramenta de política de igualdade racial atualmente no Brasil, e tem como principal objetivo reduzir a desigualdade social das gerações presentes futuras através da democratização do acesso ao ensino superior.

Esse movimento político-social não deveria apenas buscar a inclusão das minorias, mas também oferecer-lhes condições mínimas que possam viabilizar uma permanente melhoria na situação de vida das classes que historicamente foram negligenciadas e marginalizadas na formulação das políticas públicas, sobretudo naquelas voltadas à educação. Além disso, a política afirmativa perpassa, necessariamente, pela busca de se viabilizar meios de acompanhar o estudante cotista durante a sua trajetória acadêmica.

Sem essa vertente de inclusão e acompanhamento gradual, não se pode medir o sucesso prático dos seus resultados, e, o que se verificou na análise contextualizada da política de cotas no seu primeiro decênio é que não se primou por tais requisitos, visto inexistir quantificação de dados exatos e relativos de evasão escolar, por exemplo.

Também esse aspecto está a coonestar a conclusão de que qualquer mudança normativa que vise mitigar a força da política afirmativa seria medida açodada, desprovida de lastro na realidade e, conseqüentemente, atentaria contra o próprio objetivo que levou à sua criação.

Muito ainda deve ser feito, porém o ponto de partida foi dado ao se democratizar o acesso à educação superior, oferecendo maiores chances de igualdade social, econômica e racial, razão a mais para que se dê continuidade ao programa, a fim de que, apenas no futuro, quando houver maior estabilização da

dinâmica social e dos dados de efetividade concreta, possam seus termos ser reavaliados.

A temática sobre políticas afirmativas ainda permanece como um elemento simbólico na polarização política entre os campos da direita e da esquerda — partidos ideologicamente de esquerda tendem a apresentar projetos favoráveis e os de direita, posicionamento predominantemente contrário à continuidade das políticas afirmativas.

A presença desse assunto nos programas ideológicos de lado a lado torna necessário o monitoramento das agendas dos partidos, visto que através dessa relação de forças é que haverá uma definição sobre a permanência ou não das políticas de ação afirmativa em instituições de ensino superior.

Diante do que fora analisado, no ambiente legislativo, sob o ponto de vista da movimentação de projetos de lei apresentados, não há, por ora, a indicação de vencedores. Há equilíbrio no volume de proposições quando considerada a sua relevância e valência.

A intenção desse trabalho foi de provocar a reflexão e de fornecer elementos que demonstrem a relevância da Lei de Cotas Raciais como potencial transformador da sociedade e a construção de uma sociedade mais justa e fraterna, conforme prometido na Carta da República e na declaração de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, L. F. de. **O trato dos viventes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 35ª. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 10º ed. Trad. Calos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. In http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL. **Lei nº 12.711**, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jul. 2012. Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Lei nº 13.409**, de 28 de dezembro de 2016. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 2016. Seção 1, p. 3.

CAMPOS, L. A.; FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T. **O desempenho dos cotistas no Enem: comparando as notas de corte do Sisu**. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014. 23 p. (Textos para Discussão GEMAA, n. 4).

CARVALHAES, F.; FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T. **O impacto da Lei de Cotas nos estados: um estudo preliminar**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013. 21 p. (Textos para Discussão GEMAA, n. 4).

CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Org.). **Expansão e avaliação da educação superior: diferentes cenários e vozes**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 133-150.

FISCHER, Brodwyn. **Historicizing Informal Governance in 20th Century Brazil**. Contemporary Social Science, May 2021. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21582041.2021.1919748?journalCode=rsoc21>. Acesso em 01 jul. 2022.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**. 46ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: http://www.uece.br/nucleodelinguasitaperi/dmdocuments/gil_como_elaborar_projeto_de_pesquisa.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. **Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento**. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p11. Acesso em 01 jul de 2022.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2013, p. 47

FONSECA, M.V. **A educação dos negros: uma nova face do processo de abolição da escravidão no Brasil**. Bragança Paulista: ESUSF, 2002.

GOMES, Laurentino. **Escravidão – do primeiro leilão de cativos em Portugal até a morte de Zumbi dos Palmares**. Vol. I. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **O debate constitucional sobre as ações afirmativas**. Disponível em: www.mundojuridico.adv.br, Rio de Janeiro, em julho/2002. Acesso em: 15 de jun. de 2022.

HENRIQUES, R. M. **Desigualdade Racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90**. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 807). Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD 2012: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=52969>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

JACCOUD, Luciana.; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA, 2002.

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

MEDEIROS, Carlos Alberto. Ação afirmativa no Brasil: um debate em curso. In: SALES, Augusto dos Santos (Org.). **Ações afirmativa e combate ao racismo nas Américas**, Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. 400 p. – (Coleção Educação para Todos)

MELLO, U. M.; SENKEVICS, A. S. **Panorama de dados e indicadores para monitoramento da Lei de Cotas**. In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018. v. 1. p. 275-300.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da igualdade**. 3 ed., 14 tir., São Paulo: Malheiros, 2006. p. 9.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTEIRO, J. M. **Negros da terra: índios e bandeirantes nas origens de São Paulo**. São Paulo: Companhia Das Letras, 1994.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 39, n. 1, p. 6–12, 1999. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37871>. Acesso em: 11 jul. 2022.

NASCIMENTO, Maria & NASCIMENTO, Manoel Nelito. (2013). **Os Congressos Agrícolas do Rio de Janeiro e de Pernambuco e a educação (1878)**. Revista HISTEDBR On-line. 13. 54.

OSORIO, Rafael Guerreiro. **A desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas**. Brasília: Ipea, 2021. 27 p

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v.35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social, à luz da Constituição mexicana de 1917. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1192, 6 out. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9014>. Acesso em: 10 jul. 2022.

ROMERO, S. **História da literatura brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1949.

SILVA, M. A. (Org.). **Expansão e avaliação da educação superior: diferentes cenários e vozes**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 133-150.

SILVA, Guilherme Henrique Gomes da. Um panorama das ações afirmativas em Universidades Federais do sudeste brasileiro. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 49, n. 173, p. 184-206, Set.2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742019000300184&lng=en&nrm=isso. Acesso em: 22 Jun 2022.

SILVA, Sidney Pessoa Madruga da. **Discriminação positiva: ações afirmativas na realidade brasileira**. Brasília: Brasília Jurídica. 2005

SANTOS, S. A. **Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras**. Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as, Guarulhos, v. 13, n. 36, p. 365-415, mar./maio 2021b.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. **O perfil discente das universidades federais mudou pós-lei de cotas?**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 49, n. 172, p. 184-208, abr./jun. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053145980> Acesso em 08 de jul de 2022.

SEN, Amartya. **A Ideia de Justiça**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2011.

VEIGA, C.G. **Escola pública para os negros e os pobres no Brasil: uma invenção imperial**. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro: ANPED, v. 13, n. 39 set/dez, 2008

WEDDERBURN, Carlos Moore. Do marco histórico das políticas de ação afirmativa. In: SANTOS, Sales Augusto dos (org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.