

# Política pública de ingresso no serviço público: as cotas raciais no Brasil.

**Anne Carolinne Tavares Pereira de Alencar**

Orientador: Prof. Doutor Joaquim Manuel Croca Caeiro

Dissertação para obtenção de grau de Mestre  
em Gestão e Políticas Públicas

*Lisboa*  
*2020*

[WWW.ISCSP.U LISBOA.PT](http://WWW.ISCSP.U LISBOA.PT)

# Política pública de ingresso no serviço público: as cotas raciais no Brasil.

**Anne Carolinne Tavares Pereira de Alencar**

Orientador: Prof. Doutor Joaquim Croca Caeiro

Dissertação para obtenção de grau de Mestre  
em Gestão e Políticas Públicas

Júri

Presidente:

- Doutor João Manuel Ricardo Catarino, Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa

Vogais:

- Doutor Joaquim Manuel Croca Caeiro, Professor Catedrático Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa
- Doutor David Alexandre Correia Ferraz, Professor Auxiliar Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

*Lisboa*  
*2020*

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente, a Deus, pela saúde e discernimento a mim concedidos e à minha família, por todo o suporte emocional e motivacional empregado em mim durante todo o meu curso. Ao meu pai (*in memoriam*), por todo o investimento de qualidade na minha educação e formação, e por sempre ter sido o meu guia e meu modelo de caráter e de retidão pessoal e profissional. À minha mãe, por ter me ensinado a buscar e alcançar meus objetivos e por sempre estar ao meu lado, em todos os momentos. Ao meu marido, pelas palavras de incentivo, por acreditar e confiar em minha capacidade e pela ajuda e companheirismo de sempre. À minha filha, por ser minha inspiração diária e por me fazer querer cada vez ser uma pessoa melhor.

Ao ISCSP-UL, na pessoa do seu Presidente, Excelentíssimo Senhor Professor Catedrático Doutor Manuel Meirinho Martins e dos Coordenadores do curso de Gestão e Políticas Públicas, Excelentíssimo Professor Doutor João Ricardo Catarino e Excelentíssimo Professor Doutor Ricardo Ramos Pinto, pela excelente estrutura de ensino disponibilizada aos alunos.

Ao meu querido orientador, Excelentíssimo Professor Doutor Joaquim Croca Caeiro, pela amizade, disponibilidade, paciência, excelente didática, humildade e generosidade intelectual compartilhados comigo nesse longo caminho, constantemente dialogado que resultou na confecção de um trabalho pensado e construído coletivamente.

Ao Professor convidado, Doutor David Alexandre Correia Ferraz, pela abordagem sensível e construtiva com que debateu o tema deste trabalho e aos diversos professores que tive oportunidade de conhecer e com quem pude aprender diversos assuntos que engrandeceram e ampliaram meus conhecimentos e contribuíram para a minha formação.

Agradeço ainda todo o apoio recebido por parte do Gabinete de Estudos Avançados do ISCSP em todo o período de estudos.

Aos colegas do mestrado, que entre estudos e pesquisas, tornaram-se amigos para a vida.

## **RESUMO**

Este trabalho é referente à dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, do Instituto de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade de Lisboa. Tem como objetivo investigar a implementação da política pública de cotas raciais estabelecida pela Lei Federal 12.990/2014, quanto à sua finalidade e quanto à interferência ou não no princípio da igualdade entre os concorrentes dos concursos públicos para ingresso nos cargos da Administração Pública brasileira. O estudo busca contribuir para a análise se a lei respeita uma discriminação positiva, ou se, pelo contrário, promove uma discriminação negativa e, com isso, apresentar, se possível, uma proposta mais justa e igualitária dos critérios de elegibilidade para a utilização das cotas para o ingresso nos quadros do serviço público brasileiro. A partir de um estado da arte, foram abordados o conteúdo histórico, e o contexto social e político utilizados para a formulação da política pública. Os resultados da análise apontam que para que haja uma melhora dos critérios para a elegibilidade das cotas raciais, talvez a melhor solução seja classificá-las como cotas sociais, meio mais eficaz e justo, do ponto de vista da correção de desigualdades, para se atingir a verdadeira finalidade legal, que é de universalizar o acesso ao serviço público.

**Palavras-chave:** políticas sociais; políticas públicas raciais; concurso público; serviço público; isonomia.

## **ABSTRACT**

This work is related to the Master's dissertation in Management and Public Policies, from the Institute of Social and Political Sciences (ISCSP), from the University of Lisbon. It aims to investigate the implementation of the public policy of racial quotas established by Federal Law 12.990 / 2014, as to its purpose and as to the interference or not in the principle of equality between the competitors of public tenders for entry into the positions of the Brazilian Public Administration. The study seeks to contribute to the analysis of whether the law respects positive discrimination, or whether, on the contrary, it promotes negative discrimination and, with this, to present, if possible, a more just and equal proposal of the eligibility criteria for the use of quotas to join the Brazilian public service staff. Based on a state of the art, the historical content and the social and political context used for the formulation of public policy were addressed. The results of the analysis show that, in order to improve the criteria for the eligibility of racial quotas, perhaps the best solution is to classify them as social quotas, the most effective and fair means, from the point of view of correcting inequalities, to achieve the real legal purpose, which is to universalize access to public service.

**Keywords:** social politics; racial public policies; public tender; public service; isonomy.

<b>ÍNDICE.....</b>	<b>iv</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS .....</b>	<b>v</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2. UM BREVE HISTÓRICO DA QUESTÃO RACIAL NO BRASIL.....</b>	<b>5</b>
<b>2.1) A classificação racial atual no Brasil.....</b>	<b>5</b>
<b>2.2) Os movimentos negros e a a luta pela igualdade racial no país.....</b>	<b>8</b>
<b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES RACIAIS.....</b>	<b>12</b>
<b>3.1) As raças no Brasil: conceito; raça e desigualdade social.....</b>	<b>12</b>
<b>3.2) As Políticas públicas sociais raciais.....</b>	<b>14</b>
<b>3.3) As ações afirmativas raciais no âmbito internacional.....</b>	<b>22</b>
<b>3.4) As Ações Afirmativas raciais no Brasil e as controvérsias da sua     implementação.....</b>	<b>26</b>
<b>4. A LEI 12.990/90 – LEI DE COTAS PARA INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO E SUAS IMPLICAÇÕES NA PRÁTICA.....</b>	<b>32</b>
<b>4.1) As dificuldades na autoatribuição.....</b>	<b>34</b>
<b>4.2) Cotas X Meritocracia: uma análise dos últimos concursos federais realizados     no Brasil.....</b>	<b>38</b>
<b>4.2.1 - Concurso para a Advocacia Geral da União (Cebaspe, 2015).....</b>	<b>38</b>
<b>4.2.2 - Concurso para Oficial de Chancelaria do Ministério das Relações         Exteriores (FGV, 2015).....</b>	<b>40</b>
<b>4.2.3 - Concurso para Técnico do IBGE – lotação na cidade Fortaleza/CE (FGV,         2015).....</b>	<b>42</b>
<b>4.2.4 - Concurso para Agente da Polícia Federal – (Cespe, 2014).....</b>	<b>44</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>47</b>
<b>6. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>51</b>

## ÍNDICE DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico 1 – Percentual da população residente, segundo a cor ou raça no Brasil em 2010.....	6
Gráfico 2 – Percentual da população residente, segundo a cor ou raça no Brasil em 2015.....	6
Quadro 1 - Quantitativo de servidores públicos do Poder Executivo Federal, segundo o critério raça e cor em 2014.....	7
Figura 1 - estudo genético da população parda brasileira.....	35
Quadro 2 - notas médias e mínimas dos aprovados nas três listas de classificações.....	38
Gráfico 3 – números de aprovados e notas máximas e mínimas dos aprovados nas três classificações.....	39
Gráfico 4 – Análise do desempenho dos aprovados dentro do número de vagas e análise do desempenho dos cotistas raciais em sobreposição à classificação dos candidatos gerais.....	39
Quadro 3 – notas médias e mínimas dos aprovados nas três listas de classificações.....	41
Gráfico 5 – números de aprovados e notas máximas e mínimas dos aprovados nas três classificações.....	41
Gráfico 6 - Análise do desempenho dos aprovados dentro do número de vagas e análise do desempenho dos cotistas raciais em sobreposição à classificação dos candidatos gerais.....	42
Quadro 4 – notas médias e mínimas dos aprovados nas três listas de classificações.....	43
Gráfico 7 – números de aprovados e notas máximas e mínimas dos aprovados nas três classificações.....	43
Gráfico 8 – classificação média dos candidatos por tipo de lista de concorrência.....	44
Quadro 5 – notas médias e mínimas dos aprovados nas três listas de classificações.....	45
Gráfico 9 - números de aprovados e notas máximas e mínimas dos aprovados nas três classificações.....	45
Gráfico nº 9 – Análise do desempenho dos aprovados dentro do número de vagas e análise do desempenho dos cotistas raciais em sobreposição à classificação dos candidatos gerais...	46

## 1. INTRODUÇÃO

A partir dos preceitos de igualdade estabelecidos pela Constituição Federal Brasileira de 1988, o país tem implementado uma série de ações afirmativas concretizadas por políticas públicas com o objetivo de tentar corrigir desigualdades raciais acumuladas, resultado de um processo de colonização escravagista que durou quase quatrocentos anos.

Em 10 de junho de 2014 entrou em vigor a Lei Federal 12.990, que destina uma percentagem das vagas de concursos públicos para negros e pardos, trazendo um modelo de implantação que procura reduzir as desigualdades sociais, económicas e educacionais. A lei tem abrangência nacional e deve ser observada em todos os concursos federais.

Seguindo a proposta social de governo, a adoção de reserva de vagas nos concursos públicos federais cumpre a determinação do artigo 39 do Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288/2010 (Brasil, 2014).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE classifica a população brasileira com base em cinco tipos diferentes de raças: brancos, pretos, pardos, amarelos e indígenas. Após anos de pesquisas e de estudos comparativos, o IBGE considera a melhor forma de avaliação das características étnicas da população brasileira a citação espontânea pelos entrevistados acerca do que entende ser a sua identificação racial, seja por autoatribuição ou por hétero-atribuição, levando-se em consideração as características dos fenótipos dos indivíduos, e não a sua origem (Osório, 2013:92).

20% das vagas no acesso à Administração Pública brasileira é destinada aos que se autodeclararem negros, estando abrangidos nesta classificação legal os ‘pretos’ e ‘pardos’. No entanto, estes não são uma minoria, mas sim maioria: 52,3% dos brasileiros são “raças” miscigenadas, contra 47,7% que se autodeclararam brancos (IBGE, 2011). São os que se consideram ‘negros’ (denominação legal para os ‘pretos’ e ‘pardos’), e que são mais de metade da população brasileira e, para além dos 20% das vagas que são reservadas para si pela política de cotas, podem competir também para os restantes 80% das vagas destinadas aos candidatos não abrangidos pelas cotas (aqueles que se autodeclararem brancos). Ora, isto coloca em evidência uma problemática entre discriminação positiva (na base da conceção da lei) e

discriminação negativa (com base nos critérios de elegibilidade face à lei).

As cotas raciais em um país com percentual elevado de negros e pardos podem tornar a exceção uma regra, ferindo a equidade. A política que, em tese, serviria para favorecer a uma minoria, poderia ser desvirtuada na sua finalidade.

Desta forma, e em face do que temos vindo a referir, colocamos a seguinte questão de partida: A implementação das políticas públicas de cotas raciais estabelecida pela Lei 12.990/2014 tem atingido a sua finalidade e observado o princípio da igualdade, no que respeita ao ingresso no serviço público brasileiro?

Assim, a hipótese que se coloca é a de que esta lei, não obstante a sua finalidade ser a de uma discriminação positiva, parece poder reproduzir, ou mesmo acentuar, as mesmas desigualdades que procura atenuar no seio da Administração Pública. Isto pode levar, inclusive, a duas situações peculiares: 1) a dos ‘brancos’ se autodeclararem como ‘negros’ (classificando-se como ‘pardos’) nestes concursos, o que evidenciaria uma consciência clara de posição de desvantagem em relação à finalidade da lei; 2) a de tornar o acesso aos cargos públicos mais vantajoso para quem se utiliza da política de cotas, pondo em xeque o critério da meritocracia, já que os candidatos ‘negros’ concorrem duplamente, na lista dos cotistas e na lista dos não cotistas, colocando em causa os princípios da igualdade e da justiça social.

O estudo das políticas públicas está inserido em um contexto multidisciplinar, que abrange diversas áreas e ciências, passando pela sociologia, economia, ciências políticas e pela administração pública e que vem ganhando cada vez mais visibilidade tanto no âmbito académico como administrativo (Bilhim, 2008, p. 101).

Estudar Políticas Públicas tem extrema relevância para os gestores públicos, de quem se pode exigir a promoção de um trabalho de alto nível técnico e de competência, e para a sociedade, na medida em que pode se proporcionar o aumento do bem estar social.

No quadro das políticas sociais, a questão abordada neste trabalho pode ainda ser analisada entre um paradigma ‘assistencialista’ vs. ‘de inserção social’, pelo que sendo a lei uma política pública de carácter assistencialista, os critérios de classificação racial com base na autodeterminação remetem para a participação defendida para a inserção social.

O objetivo geral do nosso estudo foi analisar a implementação da política pública de cotas raciais estabelecida pela Lei 12.990/2014, quanto à sua finalidade e quanto à interferência ou não no princípio da igualdade entre os concorrentes dos concursos públicos para ingresso nos cargos da Administração Pública brasileira. Quanto aos objetivos específicos, são eles: 1. Identificar e conceituar as políticas públicas de cotas raciais em vigor no Brasil; 2. Analisar o quadro de definição dos critérios na base da elegibilidade para as cotas raciais para concursos públicos, com fundamento na Lei 12.990/14; 3. Analisar os índices de aprovação dos cotistas nos últimos concursos federais, por comparação com as suas classificações em face dos restantes; 4. Avaliar se a lei respeita uma discriminação positiva, ou se pelo contrário, promove uma discriminação negativa; 5. Comparar o modelo de cotas raciais brasileiro a eventuais políticas semelhantes implementadas em outros países.

O ponto de partida da investigação para o desenvolvimento do tema foi o estudo das políticas públicas brasileiras de inclusão de cotistas raciais no serviço público, através da disponibilidade legal de vagas de concursos públicos para quem se autodeclarar negro ou pardo no ato da inscrição. Analisamos o contexto social e político em que a política pública foi formulada, a justificação para a transposição dos critérios de autodeterminação racial para a lei de cotas e se esses critérios apresentaram alguma ambiguidade. Na fase de implementação, verificamos que, para que houvesse uma melhoria dos critérios para a elegibilidade das cotas raciais, a melhor solução seria a sua classificação como cotas sociais, meio mais eficaz e justo, do ponto de vista da correção de desigualdades, para se atingir a verdadeira finalidade legal, que é a de universalizar o acesso ao serviço público.

A pesquisa partiu de uma abordagem prioritariamente qualitativa, pois “não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social (...) preocupa-se, portanto, com aspetos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (Gerhardt e Silveira. 2009:31).

O estudo foi visto a partir de diversas óticas e compreensões, de modo a compreender as atitudes, motivações e comportamentos dos grupos de pessoas envolvidos na política pública estudada, mas sem deixar de lado os dados estatísticos trazidos pelos resultados apontados nos últimos concursos públicos federais de maior relevância e concorrência. Para tanto, como complemento e para analisar a exequibilidade e a equidade da política pública estudada,

recorremos a uma abordagem quantitativa, com a averiguação das notas de corte dos candidatos cotistas e dos candidatos não cotistas, com o objetivo de analisar a equidade nas duas classes de concorrentes. O objetivo da análise dos resultados dos concursos foi comparar as notas finais dos cotistas aprovados em contraposição com as notas finais dos não-cotistas não aprovados, a fim de averiguar a observância ou não da equidade e da meritocracia.

Para o efeito, fizemos um levantamento de outras ações afirmativas de carácter racial existentes em outros países, de modo a compará-las com as políticas de cotas raciais brasileiras, método comparativo para identificar as suas semelhanças, as diferenças e as correlações entre os vários grupos sociais envolvidos nas diferentes culturas.

Para o desenvolvimento da pesquisa, de carácter exploratório e descritivo, realizamos o estudo bibliográfico sobre o tema, utilizando as fontes primárias, como as que resultam das acções directas dos órgãos de poder (Leis, decretos-leis e outros documentos legislativos), as fontes secundárias a partir de em livros de ciências sociais e jurídicos, artigos científicos, periódicos etc., bem como a pesquisa documental empreendida mediante consulta aos sítios de internet acerca do tema, a exemplo das obras dos autores como Thomas Sowell, Kabengele Munanga, Antônio Sérgio Alfredo Guimarães, Luis F. Aguililar Villanueva, Gema Pastor Albaladejo etc.

Não pretendemos a realização de uma abordagem jurídica sobre o tema, muito embora o Direito não possa passar despercebido pela questão, nem o aprofundamento em termos históricos ou antropológicos, porque isso fugiria do foco da compreensão, dentro do enquadramento das políticas públicas de igualdade, do que é o objeto do nosso estudo: a implementação da política pública racial para ingresso nos quadros da Administração Pública mediante concurso público e a polémica na sua exequibilidade diante do quadro populacional do Brasil.

## **2. UM BREVE HISTÓRICO DA QUESTÃO RACIAL NO BRASIL**

### **2.1) A classificação racial atual no Brasil**

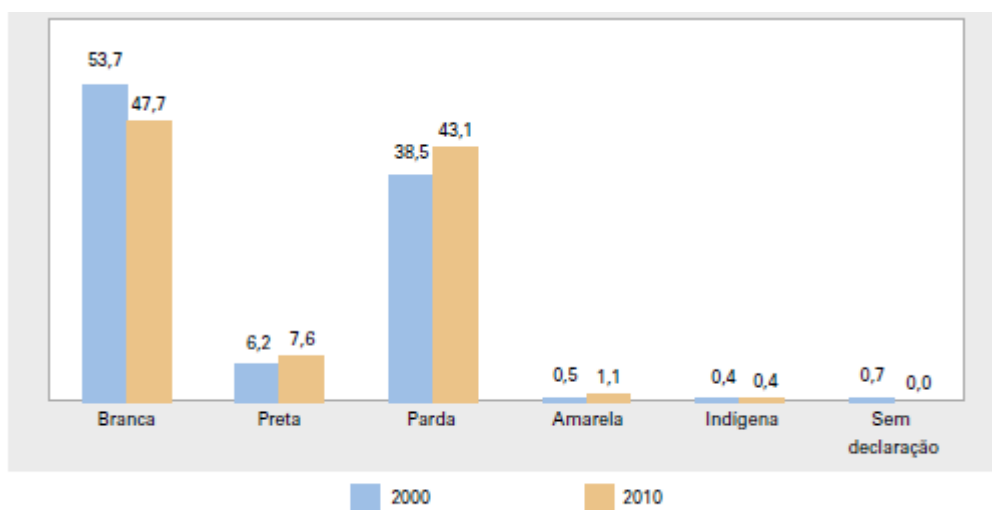
Considerando a história mundial, o Brasil é um país recente que, desde a sua descoberta no ano de 1500, passou inicialmente por um processo de colonização portuguesa e, em tempos passados, também recebeu imigrantes de diversas nacionalidades, sobretudo de origem europeia e asiática. É, portanto, um país multicultural e com uma população predominantemente miscigenada.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - instituto público federal brasileiro que possui entre as suas atribuições a coleta e organização de dados ligados às estatísticas geográficas, sociais, demográficas e econômicas, classifica a população brasileira com base em cinco tipos diferentes de raças: os brancos, os pretos, os pardos, os amarelos e os indígenas.

A referida classificação estatística, empregue pelo órgão governamental até hoje, teve origem no recenseamento brasileiro realizado em 1872, quando classificava a população tomando-se como referência a sua cor da pele. Décadas depois, por ocasião do censo demográfico de 1940, passaram a adotar-se os critérios da cor da pele e da raça, com a inclusão da categoria indígena. A classificação atual da população brasileira leva em consideração as características dos fenótipos dos indivíduos, tendo em vista que a forma mais popular de se identificar as raças é a realizada através da aparência, e não da origem. Após anos de pesquisas e de estudos comparativos, o IBGE considera a melhor forma de avaliação das características étnicas da população brasileira a citação espontânea pelos entrevistados acerca do que entende ser a sua identificação racial, seja por autoatribuição ou por heteroatribuição (entendendo-se, por exemplo, de heteroatribuição quando um só entrevistado responde à pesquisa pelos demais membros de sua residência, prática comum de acontecer) (Osório, 2013).

De acordo com os dados colhidos no Censo Demográfico de 2010 estabeleceu-se, então, o seguinte quadro de classificação racial, segundo os métodos de autoatribuição e de heteroatribuição (IBGE, 2011):

**Gráfico nº 1 - Percentual da população residente, segundo a cor ou raça no Brasil em 2010**

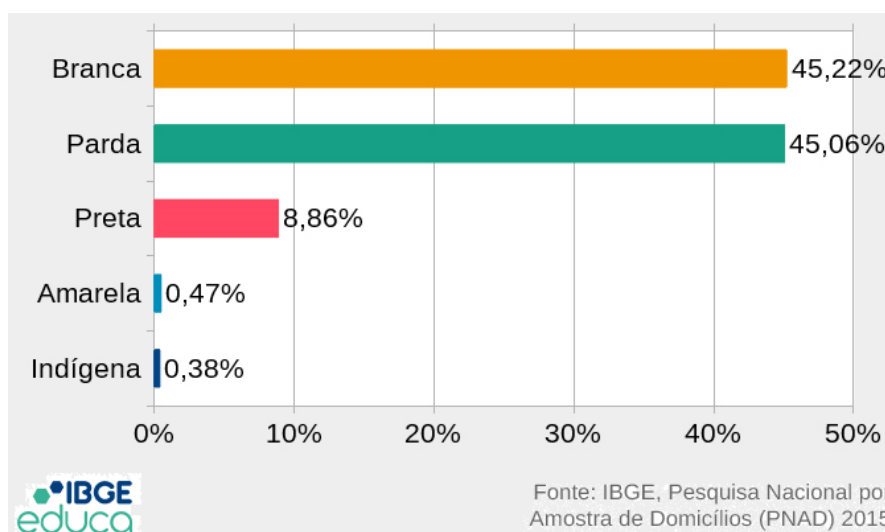


Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

O gráfico 1 mostra que, em 2010, quatro anos antes da edição da lei de cotas para concurso público, pouco mais de 50% da população brasileira era representada pela classificação metodológica intitulada como “negros”, na qual se incluem os pretos (7,6% e pardos (43,1%), enquanto aproximadamente 47,7% dos entrevistados se autodeclararam como “brancos” (IBGE, 2011).

Em 2015 foi feito novo levantamento da população racial brasileira, com os seguintes resultados mostrados no gráfico 2, abaixo (IBGE, 2015):

**Gráfico nº 2 - Percentual da população residente, segundo a cor ou raça no Brasil em 2015**



De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada em 2015, a população branca passou a ser de 45,22%, enquanto a negra (preta e parda) aumentou para 53,92%. Embora não tenha havido um aumento significativo, o que se observa é a diminuição dos que se autodeclararam brancos e um aumento percentual dos que se classificam como negros, passando essa classificação para a posição majoritária.

Traçando um paralelo desses números para o tema central deste estudo, analisemos agora os dados oficiais de 2014 quanto à inclusão dos pretos e pardos no serviço público federal. A Escola Nacional de Administração Pública – ENAP - aponta que o quantitativo de servidores públicos federais em exercício somente no Poder Executivo, segundo o critério raça/cor, pode ser dividido de acordo com a tabela a seguir (ENAP, 2014):

**Quadro nº 1 – Quantitativo de servidores públicos do Poder Executivo Federal, segundo o critério raça e cor em 2014**

<b>Poder Executivo</b>	<b>Branco</b>	<b>Pardos</b>	<b>Negros *</b>	<b>Amarelos e Indígenas</b>	<b>Não informados</b>	<b>Total</b>
<b>Total de servidores</b>	320.371	138.926	24.765	22.724	112.578	619.364

\*nesse estudo utiliza-se o termo “negros” ao invés de “pretos”, diferentemente da classificação do IBGE  
Gráfico elaborado pela autora

Assim, analisando os dados da Tabela 1, calcula-se que do total de servidores públicos em exercício no Poder Executivo Federal (total de 619.364 servidores, incluindo-se aí a quantidade dos que não informaram a sua classificação quanto ao critério raça/cor), 51,7% são brancos (320.371 servidores), 22,4% são pardos (138.926 servidores), 4,0% são negros (24.765 servidores), 3,7% são amarelos e indígenas (22.724 servidores).

Foi a partir da elaboração de diversos estudos técnicos como os mencionados acima, aliado a um forte movimento de luta pela igualdade racial havida há mais de um século no país, que se começou a pensar na formulação de políticas públicas hábeis para corrigir ou a diminuir as desigualdades nascidas no passado, mas que se repetem na atualidade. É neste contexto que se pode falar das ações afirmativas como políticas públicas de inclusão racial e social e é nelas que se encontra um de seus aspectos, que é o do estabelecimento de cotas raciais como critério de admissão para os serviços públicos federais.

## **2.2) Os movimentos negros e a luta pela igualdade racial no país**

A história dos negros no Brasil teve início com a colonização portuguesa, na primeira metade do século XVI, época em que aqueles eram trazidos traficados do continente africano para servirem de mão de obra escrava na produção de açúcar. Importa lembrar que, ainda que o presente estudo enfoque a origem das raízes negras no país, quando os portugueses chegaram ao Brasil, em 1500, já existia uma população nativa de com índios, cujo tom de pele é pardo. A partir daí, com a convivência do europeu com os índios nativos, já se iniciou o processo de miscigenação de raças, que só veio a aumentar após o tráfico negreiro, pelo contato também daquele povo na sociedade da época.

A única religião permitida aos negros escravizados era a católica e impunha-se-lhe a obrigação de comunicarem utilizando a língua portuguesa. A cultura africana, tais como festas e rituais próprios daquela ascendência, era proibida. Não obstante a escravatura e todas as proibições impostas aos negros escravizados, muitas foram as suas contribuições e influências para o país naquela época, tanto económicas, como demográficas e culturais. Para a economia, os negros contribuíram com a sua força de trabalho que, muito embora tenham sido produzidas de forma gratuita e sob a mancha da escravatura, foram essenciais para a produção da riquezas que alicerçaram a construção da base económica no Brasil colonial. Quanto à questão demográfica, os africanos trazidos para o país ajudaram a povoar o território e, até ao ano de 1830, constituíam 63% da população brasileira, face a 16% de brancos e 21% de mestiços. E no plano cultural, os negros consolidaram o sincretismo religioso, com a prática velada da ubanda e do candomblé, bem como contribuíram para a dança, arte, arquitetura etc (Munanga & Gomes, 2016, pp. 18-21).

Os brasileiros de hoje são, portanto, em sua imensa maioria, provenientes da mistura de descendências diversas, originadas sobretudo da miscigenação entre os brancos europeus, os índios nativos e os negros africanos.

A escravatura no Brasil durou três séculos, de 1550 até 1888. Durante esse período, assistiu-se a movimentos resistência, desde a insubmissão às regras impostas pelos senhores de engenho, até às revoltas, fugas, e formação de organizações religiosas clandestinas e de quilombos, refúgios de negros escravos que fugiam das fazendas e que se recusavam a viver sob aquele regime (Munanga & Gomes, 2016, pp. 71-72).

É importante lembrar que o regime da escravidão tem registros desde a antiguidade, e era intimamente ligada às derrotas de guerra dos povos vencidos, sobretudo pela Roma e pela Grécia. Significava, portanto, ascensão, domínio e poder de um povo sobre o outro. Vale mencionar que em outras nações do velho mundo já havia histórico de europeus escravizando a sua etnia, por questões religiosas, inclusive. Posteriormente, já no mundo moderno, o regime tinha ligação direta e exclusiva com as questões econômicas e comerciais. Quando se fala da escravidão dos negros nas Américas, de início não se impunha um viés ideológico de caráter racial, mas sim de mercancia. O negro, portanto, não foi escolhido para ser comercializado pela sua cor de pele ou por se acreditar que pertencesse a um grupo étnico inferior. Por um longo período, então, o negro foi escravizado pelo simples fato de que detinha mais resistência aos trabalhos manuais e braçais que lhes eram impostos. E, ainda, pelo fato de que o comércio de escravos foi um dos setores econômicos mais fortes dentro do próprio continente africano. E mais, mesmo no Brasil, houve tentativa de escravidão de índios nativos, que não obteve êxito por não adaptação dessa força de trabalho às necessidades dos colonizadores. Nessa dinâmica, os negros acabaram por se tornar alvos de comércio por movimentarem um importante setor da economia africana e por serem um baixo custo de mão de obra, e não por inferioridade racial, muito embora se concretizasse, naquele momento, uma inferioridade de contexto social. No Brasil, a escravidão de negros consolidou-se, portanto, pela melhor adaptação desses indivíduos aos objetivos procurados na atividade das lavouras de cana de açúcar, cujo critério envolvido foi o da eficiência para desenvolver os serviços, e não da inferioridade racial (Minhoto, 2013, pp. 39-46).

O argumento que associa a escravidão negra à questão de ideologia de raça só veio a ser discutido a partir da segunda metade do século XIX, quando esse regime já estava próximo de chegar ao seu fim no país. Schwartz explica que “a escravidão, em primeiro lugar, legitimou a inferioridade, que de social tornava-se natural e, enquanto durou, inibiu qualquer discussão sobre cidadania. Além disso, o trabalho limitou-se exclusivamente aos escravos, e a violência se disseminou nessa sociedade das desigualdades e da posse de um homem por outro” (2012, p. 37). E continua: “A ‘raça’ era introduzida, assim, com base nos dados da biologia da época e privilegiava a definição dos grupos segundo seu fenótipo, o que eliminava a possibilidade de pensar no indivíduo e no próprio exercício da cidadania e do arbítrio” (2012, p. 38). Foi daí, então, que a questão racial passou a ser ligada a uma demanda social.

A abolição da escravidão no Brasil deu-se através da assinatura da Lei Áurea, em 1888,

mas apesar de ter sido um processo pacífico, “o fato de terem sido libertados por força da lei não garantia aos negros os mesmos direitos de fato e todas as oportunidades dadas aos brancos em nosso país, sobretudo às camadas mais ricas da população” (Munanga & Gomes, 2016, p. 107). Em razão disso, o povo libertado passou a se engajar em movimentos que almejavam garantir a igualdade entre os indivíduos e à desestratificação social, luta que permanece até os dias atuais. Após a abolição, houve um aumento considerável da desigualdade social, pois os negros libertos, na sua maioria, eram pobres.

O que ocorreu no país foi que não houve uma preparação para se oferecer condições dignas de vida e sustento aos libertos. Os negros não conseguiram se integrar no mercado de trabalho formal e não se pensou em uma forma menos impactante de transição entre os períodos antes e pós abolição da escravatura. Com efeito:

A desagregação do regime escravocrata e senhorial se operou, no Brasil, sem que se cercasse a destituição dos antigos agentes de trabalho escravo de assistência e garantias que os protegessem na transição para o sistema de trabalho livre. Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou qualquer outra instituição assumisse encargos especiais, que tivessem por objeto prepará-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho. Essas facetas da situação humana do antigo agente do trabalho escravo imprimiram à Abolição o caráter de uma espoliação extrema e cruel (Fernandes, 2008, p. 29).

Nesse contexto de crescente desigualdade social da grande massa negra no país, surgiram movimentos etnicamente organizados, de caráter político e educativo, a fim de promover a integração dos negros na sociedade política e intelectual. Na década de 1930 fundou-se a Frente Negra Brasileira, organização política surgida a partir da militância de negros paulistas, que “cultivava valores comunitários específicos, mas cuja forma de recrutamento e identificação era baseada a ‘cor’ ou ‘raça’ e não na ‘cultura’ ou nas ‘tradições’” (Guimarães, 2012, p. 87). Era, então, uma organização que atribuía grande valor à educação de seus filiados e sua forma de atuação relacionava-se com a filosofia educacional dos seus membros, de forma que os possibilitassem a ascender na sociedade através da ciência, artes e literatura. Posteriormente, transformou-se em partido político de atuação marcante, de viés direitista e conservador (Munanga & Gomes, 2016, p. 120).

Outro movimento que surgiu de grande importância para o resgate e valorização da cultura e da identidade afro-brasileiras, foi o Teatro Experimental Negro, fundado em 1944. Por meio da cultura e da arte, o TEN acabou se transformando em uma entidade de formação

educacional e profissional para a população negra, possibilitou reflexão e o debate em torno de temas ligados à cultura afro-brasileira e promoveu uma série de encontros institucionais nesse sentido. A sua atuação, então, “transforma a negritude em assunção de uma identidade nacional brasileira liberta dos complexos de inferioridade deixados pela colonização portuguesa” (Guimarães, 2012, p. 89).

Já nos últimos anos da ditadura militar, em 1978, outra organização relevante foi formada, o Movimento Negro Unificado (MNU), com viés político, esquerdista e revolucionário, que nasceu como protesto pela discriminação racial de quatro jovens de um time de vôlei infantil e pela tortura e morte de dois trabalhadores negros por parte de policiais de São Paulo (Caetano, 2019). O movimento lutou pelo fim da violência policial e do racismo em todos os meios da sociedade, com a atuação enérgica do grupo e manifestações e protestos em prol da causa racial, tendo iniciado um processo de mudanças comportamentais nos agentes públicos, levando-os a formular políticas específicas para a população negra. Antes disso, os problemas raciais não haviam entrado na agenda pública e tal situação passou a ser modificada a partir do início da década de 80, quando as entidades vinculadas ao movimento passaram a “adotar novas estratégias de ação, buscando a construção de espaços de interlocução com os poderes públicos” (Conceição, 2010).

O MNU teve um papel fundamental na formulação de demandas junto à Assembleia Nacional Constituinte de 1988, que originou a Constituição Brasileira atual. O texto constitucional trouxe uma série de garantias para a população envolvida na causa negra, a saber:

Nesse mesmo ano, foi instituída a nova Constituição Federal, em cujo texto tornou o racismo um crime inafiançável e imprescritível; reconheceu os territórios quilombolas como bens culturais nacionais, além admitir o direito da população remanescente de quilombos à propriedade definitiva das terras que ocupavam; e afirmou a diversidade cultural como um patrimônio comum a ser valorizado e preservado. Apesar de não tratar diretamente do combate à discriminação racial, a nova Constituição estabeleceu princípios que o fundamentavam (Conceição, 2010, p. 87).

Atribui-se ao MNU um papel fundamental na luta contra a discriminação racial, no âmbito nacional e partidário, e para a formação de lideranças políticas negras para atuar na esfera pública. Foi a partir daí, então, que se começou a formular políticas públicas de inclusão e proteção à população negra no país.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES RACIAIS

#### 3.1) As raças no Brasil: conceito; raça e desigualdade social.

Guimarães (2012, p. 48) inicia o tema com uma antítese ao conceito de raça, defendida por Paul Gilroy (1998), a quem classifica como um dos maiores intelectuais negros da atualidade envolvido diretamente no combate ao racismo. Para ele, o termo “raça” deveria ser abolido por três motivos: 1) a espécie humana não é dividida em raças biológicas em critério científico; 2) a forma científica como se conceitua as raças é, por si só, um “discurso racista, autoritário, anti-igualitário e antidemocrático” e, 3) o uso da palavra configura uma “categoria política abusiva”.

Ao tratar sobre a classificação das raças no país, o autor alerta que gradativamente as pessoas vêm dando menos importância ao critério de cor da pele como definidor de determinada raça, muito embora os dados do censo demográfico promovido pelo IBGE ainda traga consigo esse critério. Acrescenta, ainda, que o ideal de embraquecimento vem perdendo força diante da possibilidade de autoclassificação das raças pelos próprios indivíduos (2012, p. 69).

Discorrendo sobre as classes sociais, Guimarães (2012, p. 43) faz questão de esclarecer que, no caso do Brasil, entende-se o conceito de divisões de classes sociais de forma diretamente ligada às discriminações raciais. Acrescenta que no Brasil existe ainda hábito de consenso geral de que “os pobres são pretos e os ricos são brancos” (p. 72), e afirma:

Assim como o termo *cidadania* traz implícito o sentimento de nacionalidade comum, pressuposto não problematizado normalmente pelos teóricos, o termo *classe*, mesmo quando empregado em seu sentido sociológico, que explicitamente o relaciona a uma ordem de igualdade de direitos, pressupõe, de fato, os privilégios e, portanto, a desigualdade de direitos que o termo vulgar e pré-sociológico sugere. À guisa de exemplo, dizer que não é racial a discriminação que, no Brasil, sofrem os negros, equivale a silenciar o que deveria ser dito: que se encontra ativo, na nossa ordem de classes, o princípio da desigualdade de direitos individuais (p. 44)

Tem-se em conta pelas estatísticas censitárias que o Brasil é um país integrado na em sua maioria por “raças” miscigenadas, e em grande parte por pessoas que se consideram pardas e negras. Como explicar, portanto, a relação direta entre a questão da “cor” e a desigualdade social? É o que alguns pesquisadores da área de ciências sociais tentam fazer há décadas.

A classificação populacional do país com base no critério de “raças” e sua correlação com a estratificação das classes sociais tem sido alvo de estudos por parte dos cientistas sociais desde a década de 40 (Guimarães, 2009, p. 108 e seg.):

Foi Donald Pierson (1971[1942]), então estudante de doutorado em Chicago, sob a orientação de Robert Park, que primeiro formulou a tese segundo a qual o Brasil seria uma ‘sociedade multirracial de classes’. Pierson queria dizer, sobretudo, que não havia barreiras existentes melhor compreendidas como decorrentes da ordem econômica e cultural (...) no Brasil, o sistema de castas da escravidão (em que as oportunidades de vida, o prestígio e o poder dos senhores, libertos e escravos estavam predefinidos) não dera lugar, na moderna sociedade de classes (isto é, baseada na competição de indivíduos em mercados), a grupos sociais fechados, definidos a partir de uma identidade racial. Ou, dito de outra maneira, a identificação social baseada em raça não passara a definir as oportunidades de vida das pessoas, quer em termos econômicos, quer em termos de honra social, quer em termos de poder.  
(...)

O segundo caminho, mais propriamente sociológico, foi aberto pela contestação, explícita ou não, do conceito de classe utilizado por Pierson e depois por Harris, segundo o qual classe significava, a um só tempo, cor, posição de *status* e posição econômica. Contestou-se, também, a sua visão mais geral da mudança social no Brasil. Florestan Fernandes (1955), analisando a passagem da ordem escravocrata para a sociedade de classes, chega à conclusão de que, em primeiro lugar, tal transição conservara, em grande medida, o sentido hierárquico e a ordem racial da sociedade escravocrata e, em segundo, os negros foram integrados de modo subordinado e tardio à sociedade de classes, sendo o ‘preconceito de cor’ a expressão da resistência das classes dominantes brasileiras a se adequarem à nova ordem competitiva. Thales Azevedo (1956), por seu turno, examinando a mesma transição, e bastante influenciado por suas leituras de Weber e Tönnies, interpreta a situação dos negros brasileiros como correspondendo àquela de um *Ständ* (um estamento social), ou seja, um grupo de prestígio, em que a cor e a origem social restringem a mobilidade social e as oportunidades de vida dos indivíduos.

Os estudos sobre o racismo e as relações sociais brasileiras andam junto com a história dos estudos sociais no país (Rodrigues, Monagreda, & Porto, 2017). No que todos os teóricos das ciências sociais que se dedicaram à matéria parecem convergir é que o conceito de sociedade de classes no Brasil pressupõe a existência de uma sociedade estratificada e hierarquizada em grupos que, antes mesmo do critério econômico, são polarizadas em razão da origem e da cor.

Tendo em consideração a vertente que defende que a divisão social da população do país se dá através da descendência, utilizando-se de critérios biológicos e também fenotípicos, é que se pode entender que essa polarização gera agrupamentos humanos que “a partir de sua posição nessa idealizada hierarquia, vai gerar a ideia de maioria e minorias, conforme o pertencimento ao grupo de mando ou às camadas de subserviência, variáveis de acordo com o território e o período histórico” (Ramos, 2007, p. 119). E é nessa ideia de hierarquização dos setores da sociedade, sob a ótica socio-racial, que se evidencia a distância entre as classes,

refletindo diretamente na diferença de oportunidades de acesso a bens e serviços produzidos pelo Estado e pela sociedade, gerando uma perceptível desigualdade social.

### **3.2 ) As Políticas públicas sociais raciais**

No Brasil, a institucionalização da ciência política como um ramo de estudos autônomo teve início a partir dos anos 60. Mais recente ainda, no país, verifica-se a solidificação das pesquisas sobre as relações raciais:

Não se trata, portanto, de dizer que a Ciência Política brasileira tenha sido absolutamente alheia à discussão sobre racismo, raça, etnicidade e desigualdade racial no Brasil. Contudo, até os dias de hoje, o interesse pelos estudos sobre raça e racismo parece vir à tona em momentos nos quais as questões raciais são mais salientes, por uma parte, a partir dos anos 70 com a Marcha Zumbi, os movimentos sociais começam a disputar a hegemonia da academia sobre o tema racial; por outro lado, o Estado começa a legislar de uma forma em que questiona o discurso dominante na sociedade: como a elaboração da Constituição Federal de 1988 (que inclui direitos coletivos, criminaliza o racismo e expande o direito ao voto para analfabetos, o que incorpora parte do eleitorado negro), a candidatura de Benedita da Silva ao governo do Rio de Janeiro em 1989, a promulgação do Estatuto da Igualdade Racial em 2006 e da Lei de Cotas em 2012, entre outros.

O protagonismo de outros atores no cenário político (antes já existiam os atores que contestavam aquele discurso, mas agora eles disputam desde a academia, e disputam o Estado) e a disputa sobre o discurso dominante das relações raciais no Brasil (mito da democracia racial e políticas afirmativas) evidenciam o caráter político do tema racial.

Joaquim Barbosa, ex Ministro do Supremo Tribunal Federal, trata sobre o tema e afirma que “cresce a cada dia a consciência acerca da maior eficácia dos instrumentos coletivos de aplicação do Direito e de busca da Justiça Social” e que analisando o tema a partir da ótica da Justiça Social, “que constitui um dos pilares do sistema constitucional brasileiro”, os problemas étnicos minoritários tendem a ser solucionados para atender interesses não somente desses grupos, mas também ao Estado Brasileiro como um todo (1999, p. 308 e 311).

O Estado social, tal como o brasileiro, no exercício da sua função prestacional, dentro de um leque de tantas outras políticas públicas desenhadas e implementadas em diversos setores, tem como prioridade o desenvolvimento de políticas públicas sociais que visam, sobretudo, proporcionar o bem-estar da sociedade.

Conceituam-se as políticas públicas como em um “conjunto de ações intencionais e

causais, orientadas à realização de um objetivo de interesse e benefício público” que não pode ser passageiro nem existir em resposta a circunstâncias políticas ou demandas sociais particulares, mas sim cujas ferramentas sejam desenhadas de forma permanente ou em atenção a questões públicas que exijam uma ação sustentável (Astorga & Facio, 2009:3), e no mesmo sentido, “o conjunto de atuações do Estado no sentido da prossecução dos objetivos sociais para os indivíduos que pertencem a uma dada sociedade” (Caeiro, 2015, p. 15). Podem ser entendidas também como programas de governo que objetivam coordenar meios disponíveis ao Estado e aos entes privados para a realização de objetivos de relevância social (Bucci, 2006), ou mesmo como respostas dos representantes políticos às necessidades do povo (Freitas, Tancredi, Cavalcanti Filho, & Meneguim, 2013). Consistem, portanto, em ações, metas e planos que gestores governamentais, muitas vezes em conjunto com outros atores da iniciativa privada, traçam com o objetivo de atender a demanda da sociedade, de acordo com a hierarquia das prioridades das suas solicitações, tudo com o objetivo de atingir o bem-estar social (Alencar, 2018). Abrange, pois, todo assunto que englobe ações de governo e que envolva tanto as decisões ativas, quanto as omissões, objetivando resolver problemas específicos e de preferência resultando em eficiência, equidade e segurança para os administrados (Bilhim, 2008).

A conceituação do que vem a ser uma política pública pode ter, portanto, várias perspectivas, sejam elas sociológica, económica, política ou administrativa, e todas as definições se complementam. Neste sentido, identifica-se uma política pública através da existência de atores institucionais; detecção de um problema relevante para as autoridades político-administrativas; a tomada de decisões dotadas de certa racionalidade e a implementação de medidas necessárias para sua execução; e o intuito de transformar um meio social para certos grupos específicos e o resultado de impactos na sociedade (Albaladejo, 2014, p. 29). Assim, compõe a tríade básica de participantes da existência de uma política pública o Estado, as entidades privadas e a sociedade civil.

Toda política pública deve passar por um ciclo específico de vida, abrangendo a detecção do problema, seu agendamento, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e, por fim, a extinção. (Sechi, 2010, p. 33).

Nascem, portanto, a partir do momento em que se detecta o problema, seguindo-se às fases de agendamento e da formulação, sendo esta o momento em que, após processada a

agenda governamental, o problema público e as suas soluções se vinculam a um programa de atuação sobre a realidade social a ser transformada (Sanchez, 2014, p. 68). Neste contexto, “o Estado só age na solução de problemas que façam parte de sua agenda formal” (Conceição, 2010, p. 89)

A definição de agenda implica que um determinado governo deve “reconhecer que um problema é uma questão ‘pública’ digna de sua atenção (e não simplesmente uma questão que afeta apenas algumas pessoas, ou uma “condição” de segundo plano sobre a qual ele não pode fazer muita coisa e que, por isso, pode ser deixada de lado)” (Wu X. , Ramesh, Howlett, & Fritzen, 2014, p. 30). Caso o problema seja incluído na agenda de governo, com a participação de diversos atores envolvidos (políticos e sociais), formulam-se as possíveis soluções, que passam a ser atreladas a um programa de atuação sobre a realidade social a ser transformada. “Se refere ao processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas. Nessa fase do processo, uma gama de potenciais escolhas de políticas é identificada e uma avaliação preliminar da sua viabilidade é oferecida” (Wu X. , Ramesh, Howlett, & Fritzen, 2014, p. 52). É nesse momento que se estabelecem as regras formais e informais, a regulação das decisões e a programação negociada entre os stakeholders e demais atores envolvidos (Albaladejo, 2014, p. 68).

A tomada de decisões passa a ser uma das fases mais críticas do ciclo da política, por ser uma fase que tem um viés mais político do que social, já que é nesse momento que os gestores e agentes políticos se aliam aos atores técnicos para decidirem os melhores rumos para a implementação do que foi planejado. É um processo complexo, que envolve os vários contextos em que se posicionam os gestores envolvidos, bem como as estruturas organizacionais de que se originam e pelas naturezas dos próprios decisores:

Como resultado desses fatores contextuais, decisores em cenários diferentes respondem de formas distintas quando lidam com problemas iguais ou similares. No entanto, eles têm em comum algumas motivações e padrões de comportamento na criação de políticas públicas, o que fornece estrutura, continuidade e um elemento de previsibilidade às suas escolhas e seleção” (Wu, Ramesh, Howlett, & Fritzen, 2014, p. 78).

Com a implementação coloca-se em prática a política desenhada, surgindo as oportunidades, expectativas, interesses em jogo, responsabilidades e decisões. É um momento de grande complexidade e, até mesmo, gerador de conflitos políticos e sociais, uma vez que

costumam surgir expectativas, interesses contrapostos e responsabilidades nas decisões tomadas (Villanueva L. F., 1993, p. 17). É tida como “uma das etapas mais difíceis e críticas no processo de políticas para os gestores públicos – a fase em que qualquer deficiência na concepção das políticas ou quaisquer vulnerabilidades relacionadas ao ambiente externo se tornarão visíveis” (Wu, Ramesh, Howllet, & Fritzen, 2014, p. 97).

Importa verificar a existência de algumas dificuldades em termos de criação e execução de políticas públicas. Primeiro, é de reconhecer que ainda que uma determinada política possa vir a ser ineficaz, caso haja popularidade a seu favor, ela despertará um maior interesse dos gestores do que as políticas que, mesmo eficazes, não transmitam tanta visibilidade política e muitas vezes o objetivo real da sua existência é o de servir como base de apoio para grupos políticos, em prejuízo do que deveria ser o real motivo para a sua formulação, que é o interesse público. Depois, a motivação para a criação das políticas públicas raramente nasce em caráter preventivo, ao contrário, tem origem nas diversas crises sociais, na tentativa de minimizá-las ou extingui-las. Há, ainda, um grande desafio, que é o de evitar que eventuais discordâncias entre os diversos níveis de governo resultem na formulação de políticas públicas contraditórias. E, uma grande falha comumente cometida, é a omissão dos gestores em promover a avaliação dessas políticas implementadas, o refletindo diretamente na sua eficácia e nos resultados pretendidos (Wu X. , Ramesh, Howlett, & Fritzen, 2014, p. 14).

Após a implementação de determinada política, pela ordem cronológica usual, ela estará apta a ser avaliada, utilizando-se, para tanto, diversos critérios, tais como relevância, eficácia do alcance das metas, eficiência econômica e administrativa da política, economicidade na utilização dos recursos, a sustentabilidade da política e o impacto social causado por ela. Nessa fase, diversos atores estatais e sociais analisam o seu curso e o desempenho, com a coleta de dados acerca dos resultados. Muito embora o curso natural cronológico leve à avaliação *a posteriori*, há também a possibilidade da política ser avaliada antes da implementação e durante o seu exercício. Há, assim, um exame tanto dos meios utilizados, como se os objetivos foram ou não alcançados. O enfoque agora é saber se houve ou não redução no problema apontado inicialmente. A depender dos resultados apresentados na fase de avaliação, os gestores podem dar continuidade à política implementada, podem reestruturá-la de modo a melhor se adequar às demandas sociais ou, em último caso, podem levar à completa reforma ou à extinção da política avaliada negativamente (Trevisan & Bellen, 2008).

As políticas públicas de caráter social têm como objetivo a garantia do acesso do indivíduo ao menos ao mínimo existencial, de modo a concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana e de promover a justiça social.

Os direitos sociais manifestam-se como pressupostos de implementação da justiça social e constituem um verdadeiro credenciamento ao indivíduo para exigir do Estado uma postura ativa, no sentido de colocar à sua disposição as prestações de natureza formal ou material que lhes permita proporcionar melhores condições de vida, de maneira equitativa. Baseiam-se esses direitos, portanto, no princípio norteador da dignidade da pessoa humana.

Não há como se especificar, com precisão, em que período surgiram as primeiras ações estatais consideradas como políticas públicas sociais assistenciais, todavia, é possível relacioná-las ao advento das lutas de classes advindas pós-revolução industrial e com o intervencionismo estatal da época. Antes disso, o que existiam eram iniciativas privadas de caridade e ações filantrópicas que caminhavam junto com esparsas legislações pontuais trabalhistas com nuances assistenciais, notadamente na Inglaterra (Behring & Boschetti, 2009, p. 55).

Após a eclosão da Revolução Francesa, o Estado Absolutista passou transformou-se em Estado Liberal, baseado na ideia de não intervenção do Estado na vida dos cidadãos, e, com isso, surgiram os direitos individuais fundamentais do homem, inicialmente resumidos nos ideais de igualdade, fraternidade e liberdade:

O homem foi inserido no centro das discussões, com a Revolução Francesa, e foi insitufida a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – constituída de dezessete artigos – segundo a qual a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos governos. Reconhece-se a existência de direitos naturais, inalineáveis e sagrados inerentes à pessoa humana, devendo esta ser respeitada por todos que compõem a sociedade, e mais, o novo Estado de Direito deveria observar, respeitar e garantir os direitos individuais de cada um. Iniciam-se assim, os Estados liberais, em que os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum (Pinheiro, 2013, p. 102)

Em seguida, a questão dos direitos humanos foi evoluindo de forma que o período vivido fosse o da transformação do Estado Liberal para o Estado Social, em que se reclamava a necessidade do Estado intervir no domínio económico e praticar uma política distributiva de determinados serviços sociais como a saúde e a educação, com o objetivo de promover a igualdade entre os assistidos. Isso porque a valorização excessiva dos direitos e liberdades

individuais e o esquecimento das procuras coletivas acabou por disseminar a pobreza, a miséria e as desigualdades materiais. Viu-se, então, a necessidade de serem observadas as necessidades da coletividade e de se tentar minimizar as desigualdades causadas pela concentração de renda e de riqueza nas pequenas e seletas classes da sociedade. O Estado passou a assumir, então, o papel de prestador de direitos positivos, intitulados agora como direitos fundamentais sociais.

No Brasil os níveis de desigualdade social aumentaram a partir da primeira metade do século XX, surgindo a necessidade de um sistema de proteção social que conseguisse reduzir as mazelas da sociedade. Até essa época, as práticas sociais mais usuais no país tinham raízes na “caridade, filantropia e na solidariedade religiosa” (Soares, 2013, p. 13). Posteriormente, na década de 80, em período pós-ditadura militar, as lutas sociais se intensificaram, acabando por se construir uma proteção social constitucional (Santana, Silva, & Silva, 2013, p. 2).

Os direitos sociais, no tempo presente, estão definidos no art. 6º da Constituição Federal Brasileira de 1988, como os direitos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados (Cunha Júnior & Novelino, 2015, p. 727).

E, é no âmbito da procura de concretização dos direitos sociais pela via da implementação de políticas públicas sociais, mais precisamente no que se refere às políticas de cotas raciais implementadas no Brasil, que determinamos o objeto do nosso estudo, que pode ser visto sob duas perspectivas: como prestação de direito fundamental social do Estado à parcela da população beneficiada pela política pública em questão e, como garantia do beneficiado de ter assegurado o seu direito constitucional fundamental individual, sobretudo à igualdade.

Além de estar diretamente contida no tema de direitos fundamentais sociais, a questão racial se enquadra, antes de tudo, no sistema protetivo dos Direitos Humanos, contemporaneizado a partir da Declaração Internacional de 1948. Os direitos fundamentais sociais são, portanto, uma garantia ao acesso do indivíduo ao mínimo existencial.

Os direitos sociais manifestaram-se como condições de implementação da justiça social, e constituem um verdadeiro credenciamento ao indivíduo para exigir do Estado uma postura ativa, no sentido de colocar à disposição daqueles credores prestações de natureza formal ou material que lhes permita proporcionar melhores condições de vida, de maneira equitativa. Baseiam-se, portanto, no princípio norteador da dignidade

da pessoa humana (Alencar, 2018, pp. 231-232).

Com a universalização dos direitos humanos e a formação de um sistema internacional de proteção desses direitos, começou-se a criar, então, uma “consciência ética contemporânea” que busca tratar de temas sensíveis a parcelas da população que, até então, se julgavam desprotegidas ou esquecidas pelo Estado. Adotou-se, então, uma série de instrumentos de proteção ao homem e a utilização de um raciocínio universal, indivisível e interdependente, surgiram diversos tratados internacionais que convencionam uma consciência compartilhada acerca de temas que envolvem a dignidade da pessoa humana (Piovesan, 2006).

Neste contexto de pós-guerra passou a procurar-se uma proteção específica e diferenciada, principalmente para determinados grupos, em razão de sua vulnerabilidade. As diferenças sociais seriam, portanto, motivação para a promoção de direitos, visto que nesse cenário, por exemplo, “a população afrodescendente, as mulheres, as crianças e demais grupos devem ser vistos nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, também, como direito fundamental, o direito à diferença” (Piovesan, 2006, p. 46). Nasceram assim três vertentes relativas à ideia de igualdade: a formal, traduzida na máxima de que todos são iguais perante a lei; a material, que revela a justiça social e distributiva, orientada pelo critério socioeconômico; e, por fim, a igualdade também material, mas dessa vez relativa ao ideal de justiça quanto ao reconhecimento das identidades, baseada nos critérios de gênero, sexo, raça etc.

Baseado nesses parâmetros, as ações afirmativas funcionam como verdadeiras ferramentas de inclusão social, entendidas “medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo de igualdade, com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, as mulheres, dentre outros grupos” (Piovesan, 2005, p. 50).

No Brasil, foi somente a partir do ano de 2001 que o problema das desigualdades raciais entrou, de fato, na agenda de governo, materializada pela assunção do “compromisso, diante da comunidade internacional, da adoção de políticas públicas específicas para a superação de tais assimetrias” (Conceição, 2010, p. 90). A falta de políticas públicas aptas a apoiar a inserção social dos ex-escravos no passado pode ter gerado problemas e consequências de desigualdade que até hoje se refletem na população brasileira negra, principalmente no que se refere às

questões de integração no mercado de trabalho, educação, moradia, saúde, emprego dentre outros.

Desde a sua descoberta e colonização que o Brasil, com um passado histórico de imperialismo marcado pela escravatura, vinha tentando a sua alteração através da formulação e implementação de políticas públicas sociais e raciais, com início no sistema de cotas para universidades federais e que acabaram por ser estendidas para outros setores, notadamente o serviço público. O objetivo de tais políticas públicas de caráter racial é o de beneficiar supostos grupos vulneráveis, de modo a permitir o acesso diferenciado às Universidades Públicas e às vagas de concursos públicos federais.

Quanto ao Estado como prestador de direitos sociais, ultrapassando o âmbito constitucional da assistência social básica aos necessitados, teve início de fato quando alguns governos trataram de adotar certas políticas sociais como plataforma de gestão, ou seja, passaram a atuar estrategicamente em benefício de determinados grupos sociais, com a finalidade de estabelecer políticas direcionadas a movimentos específicos.

Esse cenário de atuação política na concretização dessas medidas, muito embora tenha sido iniciado desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003), foi intensificado, sobretudo, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores, nos governos Lula (2003 a 2011) e Dilma (2011 a 2016), quando tais políticas foram fortemente trabalhadas sob a rubrica de programas sociais de promoção da cidadania e do desenvolvimento.

Essas políticas públicas fazem parte do contexto da assistência social, contudo, podem ter trazido consigo um viés assistencialista, eleitoralista e populista, no sentido de que, ao invés de atuar na eliminação das causas dos problemas sociais, acabaram por criar uma relação crônica de dependência do governo com seus administrados, através da concessão de certos benefícios. O assistencialismo não se confunde com a assistência social, justamente porque nele há o “cultivo do problema social sob a aparência da ajuda” (Demo, 1994, p. 30). Citem-se como exemplos os programas Bolsa-família, Bolsa-escola, Minha Casa Minha Vida, Ciência sem Fronteiras, Mais Médicos, etc (Portal Brasil, 2015).

Henriques e Cavalleiro (2007), em artigo que trata especificamente de cotas para o sistema educacional, abordam o tema sob uma perspectiva interessante, associando a questão

racial à desigualdade social, razão pela qual as ações afirmativas seriam meio idôneo para tentar corrigir essa questão. E, ainda, sustentam a ideia de que a implementação dessas políticas públicas afirmativas poderia ser desacreditada até mesmo por profissionais da educação, brancos e negros, que não as perceberiam como um “elemento imperativo para a igualdade de resultados entre brancos e negros no sistema de ensino”(p. 213). Pensam os autores que mesmo nos dias atuais, as políticas afirmativas ainda traduzem um privilégio atribuído aos negros, sem considerar que as desigualdades sociais seriam a real causa para as diferenças havidas entre as raças.

### **3.3) As ações afirmativas raciais no âmbito internacional**

As ações afirmativas têm como principal fundamento a concretização do princípio da igualdade, não apenas sob a ótica da garantia constitucional e legal da igualdade formal entre os indivíduos, mas sim como forma de busca da igualdade material, ou seja, “correspondente ao ideal de justiça social e distributiva”, orientada sob o critério socioeconômico, e “correspondente ao ideal de justiça como reconhecimento de identidades”, que seria a igualdade orientada pelos critérios de gênero, etnia, orientação sexual etc (Piovesan, 2006, p. 39). O ex-Ministro do Joaquim Barbosa (1999, pp. 311-312), complementa o raciocínio:

Vista sob o ângulo da Justiça Social, que constitui um dos pilares dos sistema constitucional brasileiro, a busca de solução aos problemas de grupos étnicos minoritários interessa não só a esses grupos as também à sociedade brasileira como um todo, ao Estado brasileiro e, cada vez mais às forças econômicas hegemônicas no País, que têm todo o interesse em ver reintegradas à sociedade de consumo as grandes massas marginalizadas da nossa sociedade, compostas majoritariamente por pessoas de ascendência africana. Isso contribuiria, sem dúvida alguma, para a preservação da paz social, para a cessação do alijamento social e da marginalização de um grupo social de importância vital na construção da nacionalidade brasileira. Sob esse ângulo, pois, o enquadramento jurídico dos direitos dos negros brasileiros se faria na categoria de direitos difusos, e não de direitos de uma classe de pessoas.

Essas políticas públicas que beneficiam alguns determinados grupos da sociedade são recentes na história do anti-racismo. Diversos países já promoverem a implementação de políticas afirmativas, tais como Índia, Estados Unidos, Canadá, Itália, Alemanha, entre outros. Tais medidas objetivam oferecer aos grupos preferenciais – os discriminados, marginalizados ou excluídos da sociedade – um tratamento diferenciado, de modo a tentar se atingir a igualdade e para compensar divergências raciais ou sociais originadas no passado.

Thomas Sowell (2016, p. 16) explica que a expressão “ação afirmativa” teve a sua origem nos Estados Unidos, quando o então Presidente Kennedy expediu o Decreto 10.925, de 1961, ordenando que a ação afirmativa assegurasse que os candidatos a vagas de empregos pudessem trabalhar sem distinção de raça, cor, credo ou origem nacional. Eram, portanto, uma afirmação do direito à igualdade, através da sua legalização. Neste contexto, a ação afirmativa surgiu como uma ferramenta de isonomia e de negação às cotas ou preferências. O objetivo era, portanto, garantir que determinados grupos que haviam sofrido discriminação anteriormente (negros e mulheres, por exemplo) não mais tivessem que sofrê-la no futuro. Sowell tem, contudo, uma visão desacreditada do modo como as ações afirmativas se estabeleceram no mundo, sobretudo por terem perdido o caráter da temporalidade, além de outros fatores.

Ainda nos Estados Unidos, alguns anos depois, o então Presidente Richard Nixon sancionou, em 1972, a Lei da Oportunidade Igual no Emprego, política de ação afirmativa que “estabeleceu metas e prazos para que os órgãos públicos federais, prestadores de serviços ao governo federal e entidades privadas subvencionadas com recursos federais admitissem mulheres e negros em seu quadro” (Mello, 2015, p. 37). De lá para cá, muitos exames de constitucionalidade pontuais vêm sendo feitos na Corte Suprema Americana. As cotas para ingresso na Universidade, por exemplo, tiveram sua inconstitucionalidade declarada em 1978 no julgamento do caso *Regents of the University of California vs. Bakke*, em que se esclareceu que, ao menos que se pudesse demonstrar um interesse governamental de grande relevância, as cotas explícitas não seriam permitidas. Tratava-se, na época, de um sistema de ações afirmativas da universidade em que se reservaram 16% das vagas para cotistas negros. Dos nove juízes que julgaram a causa, quatro votaram a favor das cotas e cinco votaram contra, sob o fundamento de que a utilização de cotas raciais violava a 14ª Emenda e o princípio da igualdade. Atualmente, o que se estabeleceu diante de várias ações julgadas na Corte Americana no decorrer desses últimos anos foi que qualquer tentativa de se impor ações afirmativas que impliquem em discriminação direta, baseada em critérios rígidos, a exemplo unicamente da cor de pele, deve ser rechaçada, por ser inconstitucional (Mello, 2015).

No contexto internacional, existem diversas políticas públicas de favorecimento de determinados grupos em razão da raça. Existem outros países com história e tradições totalmente diferentes das dos Estados Unidos e que tiveram tais políticas surgidas muito antes da política americana. É o caso do Reino Unido, Índia, Nigéria, China, etc (Sowell, 2016, p. 13). Como exemplos, o autor cita os diversos sinônimos para as mesmas políticas de cotas ao

redor do mundo:

“discriminação pela positiva’ no Reino Unido e na Índia, ‘padronização’ no Sri Lanka, ‘ reflexos do caráter nacional’ na Nigéria e preferência aos ‘filhos da terra’ na Malásia e na Indonésia, bem como em alguns estados da Índia. Grupos preferenciais e cotas existem também em Israel, China, Austrália, Brasil, Ilhas Fiji, Canadá, Paquistão, Nova Zelândia e nos países sucessores da União Soviética”.

O Canadá também tem seu histórico de implementação das políticas públicas de ações afirmativas, notadamente no setor laboral, tendo como um de seus pilares a inclusão social pela equidade. Os documentos formais que originam essas ações foram o Ato de Equidade no Emprego, o Ato Canadense para os Direitos Humanos e Carta Canadense para Direitos e Liberdades. O Ato de Equidade no Emprego, implementado desde 1986 no setor privado, e estendido para o setor público desde 1995, por exemplo, é um marco na promoção da igualdade no ambiente de trabalho com a inclusão das mulheres, dos povos aborígenes, dos deficientes físicos e dos membros das minorias visíveis (onde podem ser apontadas as minorias raciais). Mais na frente, entre 1998 e 2002, implantou-se também o Programa de Medidas Positivas para a Equidade no Emprego e em 2003 foi aprovado o Fundo para a Equidade no Emprego com o objetivo de incentivar financeiramente as iniciativas de promoção da equidade no emprego público, levando-se em consideração, sobretudo, o fator da diversidade e da inclusão das minorias. Quanto à questão exclusivamente racial, em 2005, no dia internacional para a eliminação da discriminação racial, foi anunciado pelo Governo Canadense um plano de ação para combater o racismo na sociedade. Foram destinados mais de cinquenta milhões de dólares para serem investidos, em um período de cinco anos, na política social federal denominada “Um Canadá para Todos”, plano estratégico de combate ao racismo nos ambientes de trabalho (Boxhill, Fabeni, & LL., 2005).

Na Itália – e talvez em todo o contexto europeu, dado a fator de imigração comum e recorrente – a questão racial não se restringe, propriamente, à raça negra, mas a quaisquer outros grupos não nacionais, étnicos, diversos cultural ou religiosamente dos nacionais. Assim, a questão da discriminação tem uma concepção mais xenofóbica, não tendo tanta relevância a cor da pele como definição de raça. Os estereótipos sociais de alguns grupos específicos costumam ser o critério de percepção negativa em relação aos estrangeiros, por exemplo, “de acordo com um relatório publicado em 1999 cujos dados se referiam ao Noroeste da Itália, os Norte-Africanos, os Albaneses e os Romanos eram os grupos que estavam sujeitos ao impacto mais negativo em termos da percepção social entre os italianos que vivem naquela região do país”

(Boxhill, Fabeni, & LL., 2005, p. 14). Muito embora as causas e as feições do racismo sejam diferentes nos contextos Italiano e Americano, as consequências desses preconceitos são bem parecidas e se resumem basicamente nas questões sociais e econômicas e de acessos a condições de trabalho isonômicas. Diversos são os documentos e as normas assinadas para o combate à discriminação naquele país desde 1975, quando foi ratificada a Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial. Mais recentemente, já em 2003, foi implementada a Diretiva Europeia 2000/43/EC, estabelecendo tratamento igualitário entre todos, independente de sua origem racial ou étnica, proibindo qualquer forma de discriminação, seja por servidores públicos ou funcionários de empresas privadas, no acesso e no fornecimento de produtos e serviços, garantindo o acesso à moradia e educação, rede de proteção social (incluindo seguridade social e atendimento médico). Quanto ao emprego, ratificou as Convenções da OIT nº 111 sobre Discriminação e nº. 143 sobre Tratamento Igualitário de Trabalhadores Imigrantes, proibindo expressamente a discriminação direta e indireta com motivação racial ou étnica tanto nos setores público como privado em todas as áreas e setores laborais.

Na Índia, considerada a maior sociedade multiétnica do mundo e mais fragmentada socialmente, as políticas de ação afirmativa foram iniciadas na época da colonização inglesa e depois institucionalizadas na Constituição de 1947. As políticas afirmativas, no âmbito nacional, são utilizadas para a valorização dos níveis socioeconômicos de castas e tribos tabeladas por intermédio da discriminação positiva nos setores de emprego, das Universidades e da representação parlamentar. O Problema enfrentado na Índia, todavia, é que os benefícios concedidos aos grupos prioritários abrangem boa parte da população. Isso porque a Constituição Indiana determina o tratamento igualitário a todos os indivíduos, fazendo exceções explícitas e positivas para o benefício dos intocáveis, dos grupos tribais que não se incluem no sistema hindu de castas e de outras classes atrasadas, sendo que esta última classificação abrangeu muito mais indivíduos do que os grupos dos intocáveis e dos tribais, o que resultou em uma distribuição desproporcional dos benefícios advindos das ações afirmativas (Sowell, 2016).

Em Portugal, a questão das políticas afirmativas ainda tem uma perspectiva genérica, baseada sobretudo no princípio da igualdade estabelecido na Constituição da República. Do mesmo modo que a Constituição Federal Brasileira, a Carta Magna Portuguesa tem no seu texto uma série de garantias que asseguram ao constituído a promoção da igualdade (Portugal, 2005). Logo na alínea *h* do art. 9º, dispõe que é dever do Estado a promoção da igualdade entre homens

e mulheres, como direito fundamental. Em seguida, o art. 13, assegura a igualdade formal entre todos os cidadãos, não podendo se fazer distinção, para beneficiar ou para prejudicar, em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação econômica, condição social ou orientação sexual. Canotilho e Moreira (2014, p. 337) admitem, aqui, a adoção de políticas afirmativas para o alcance da igualdade material na “sua dimensão correctiva através de medidas de acção afirmativa (affirmative action) de modo a atenuar ou corrigir desigualdades reais no exercício de certos direitos ou na fruição de certos bens públicos”. O fato é que, no país, parece se admitir a utilização de discriminação positiva, desde que se respeitem os preceitos pré estabelecidos expressamente na Constituição, tendo em vista que “o princípio da igualdade aceita a promoção da igualdade de oportunidades, necessárias para reduzir as desigualdades sociais, econômicas ou culturais para determinadas minorias. Porém, a aplicabilidade da adoção das ações positivas só é possível desde que estejam autorizadas na lei fundamental, uma vez que elas garantem as igualdades de resultados” (Paiano, 2015, p. 87).

### **3.4) As Ações Afirmativas raciais no Brasil e as controvérsias da sua implementação**

A Constituição Federal Brasileira de 1988 trouxe consigo expressamente, no seu art. 5º, o conceito de igualdade formal ao afirmar que “todos são iguais perante a lei”. Contudo, fazendo-se uma interpretação sistemática de todo o texto constitucional, pode-se observar que, além da garantia da igualdade formal (igualdade jurídica, que significa submeter todos ao crivo da legislação, independentemente de raça, cor, sexo, credo ou etnia), a Magna Carta também demonstrou a necessidade de se assegurar aos indivíduos a igualdade material, substancial, que pretende igualar os indivíduos, que essencialmente são desiguais, em suas peculiaridades, devendo os iguais serem tratados igualmente e os desiguais tratados desigualmente, de acordo com suas diferenças.

Nessa linha, Robert Alexy, com base na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão, ensina que “se houver uma razão suficiente para o dever de um tratamento desigual, então, o tratamento desigual é obrigatório”. Ainda de acordo com Alexy:

A assimetria entre a norma de tratamento igual e a norma de tratamento desigual tem

como consequência a possibilidade de compreender o enunciado geral de igualdade como um princípio da igualdade, que prima facie exige um tratamento igual e que permite um tratamento desigual apenas se isso for justificado por princípios contrapostos (2011, p. 411).

É nesse sentido, de busca da concretização da igualdade material entre os jurisdicionados, que se procura justificar a adoção de medidas de proteção a determinados grupos menos favorecidos (pelo menos em tese) da sociedade. Atribui-se ao legislador, portanto a legitimidade para criar distinções com a finalidade de igualar oportunidades em prol de indivíduos e grupos sociais considerados como hipossuficientes, tais como, negros, mulheres, idosos, etc, a fim de se atingir a igualdade material, corrigindo distorções ocorridas no passado.

As ações afirmativas e a inclusão social são uma consequência do aprofundamento do conceito de equidade, que, para muitos, confunde-se com igualdade material, e tem correspondência direta com a evolução dos direitos fundamentais, os quais decorrem, conforme a lição de Moraes (2005, p.01) da necessidade de limitação e controle dos abusos do próprio Estado e suas autoridades constituídas e a consagração dos princípios básicos da igualdade e da legalidade como regentes do Estado moderno e contemporâneo (Pinheiro, 2013, p. 104)

Costuma-se falar em ações afirmativas com o objetivo de torná-las sinônimos de políticas raciais. Contudo, o termo “ações afirmativas” engloba não só as minorias raciais, mas também outros grupos diferenciados da sociedade, que por serem considerados minoritários e prejudicados em razão de alguma dívida histórica ou social, passam a ser protegidos por aquelas ações, a exemplo das mulheres, deficientes físicos, homossexuais etc. Assim, as políticas públicas raciais estão contidas em um dos setores das ações afirmativas como um todo.

Schwarcz (2012, p. 20) adverte que “raça, no Brasil, jamais foi um termo neutro” e que “antes de estar vinculado à biologia, o termo compreendia a ideia de ‘grupos ou categorias de pessoas conectadas por uma origem comum’, não indicando uma reflexão de ordem mais natural. A raça seria, portanto, um critério de representação da diferença social, apto a” estabelecer hierarquias e delimitar discriminações” (p. 34):

O tema raça é ainda mais complexo na medida em que inexitem no país regras fixas ou modelos de descendência biológica aceitos de forma consensual. Afinal, estabelecer uma ‘linha de cor’ no Brasil é ato temerário, já que esta é capaz de variar de acordo com a condição social do indivíduo, o local e mesmo a situação. Aqui, não só o dinheiro e certas posições de prestígio embranquecem, mas, para muitos, a ‘raça’, transvestida no conceito ‘cor’, transforma-se em condição passageira e relativa (p. 32).

Outros autores abordam o tema sob uma perspectiva interessante, associando a questão

racial à desigualdade social, razão pela qual as ações afirmativas seriam um meio idôneo para tentar corrigir essa questão. E, ainda, sustentam a ideia de que a implementação dessas políticas públicas afirmativas poderia ser desacreditada até mesmo por profissionais da educação, brancos e negros, que não as perceberiam como um “elemento imperativo para a igualdade de resultados entre brancos e negros no sistema de ensino” (Henriques & Cavelleiro, 2007, p. 210). Sustenta que mesmo nos dias atuais, as políticas afirmativas ainda traduzem um privilégio atribuído aos negros, sem considerar que as desigualdades sociais seriam a real causa para as diferenças havidas entre as raças.

Neste sentido, quanto à classificação das raças no país, é manifesto que de forma gradativa as pessoas dão menos importância ao critério de cor da pele como definidor de determinada raça, muito embora os dados do censo demográfico promovido pelo IBGE ainda traga consigo esse critério. O ideal de embranquecimento vem perdendo força diante da possibilidade de autoclassificação das raças pelos próprios indivíduos (Guimarães, 2012, p. 69).

As políticas de igualdade racial, como garantidoras de direitos sociais, fazem parte de uma estratégia assistencialista adotada pelo Governo Federal na primeira década de 2000, na época sob a justificativa de promoção da cidadania. Contudo, tais ações são também alvo de severas críticas, em razão de muitos estudiosos as perceberem como institucionalização da pobreza (Pereira, 2013) e oportunismo político (Hugo & Pichuaga, 2007), já que beneficiam determinados grupos sociais e economicamente desfavoráveis, muitas vezes com objetivo eleitoral e populista.

Mas mesmo muito antes dessa época, já havia embasamento legal para a instituição de ações afirmativas no país, como se pode ler do art. 1º, inciso quarto, do Decreto nº 65.810, de 1969, que promulgou a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial:

“4. Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contando que, tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos” (Brasil, 1969).

Desde 2003 existe no Brasil um órgão do Governo Federal denominado Secretaria

Especial de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR, subordinada ao Ministério dos Direitos Humanos, e que tem com atribuições, dentre outras, a formulação, coordenação, articulação, avaliação e acompanhamento da execução das políticas públicas e diretrizes para a promoção da igualdade racial e da proteção dos direitos dos indivíduos e dos grupos étnicos (Portal SEPPIR, 2015).

Criou-se, então, a Política Nacional de Promoção da Desigualdade Racial, cujo objetivo é o de reduzir as desigualdades raciais no país. Na ocasião, estabeleceram-se metas a curto, médio e longo prazo e, dentre elas, a de promover ações afirmativas sob a justificativa de que “cabe ao Estado esforçar-se para favorecer a criação de condições que permitam a todos se beneficiarem da igualdade de oportunidade e eliminar qualquer fonte de discriminação direta ou indireta” (Portal SEPPIR, 2015).

As ações afirmativas raciais, no Brasil, fazem parte de uma agenda de combate a herança histórica de escravatura, segregação racial e racismo contra a população negra e surgiram após a leitura de um diagnóstico sócio-cultural histórico do país, quando se constataram as desigualdades existentes e, após sugestão para o reparo delas, os gestores governamentais findaram por encaminhar a legislação e por monitorar a sua aprovação e implementação. Nenhuma ação afirmativa deve ser paternalista ou gerar a dependência, mas sim temporárias, tão logo cessem as desigualdades por ela corrigidas (Portal SEPPIR, 2015).

Para justificar a adoção dessas ações afirmativas em uma população predominantemente miscigenada a hipótese mais aceitável é a de que, embora não exista um conceito biológico de raça, a discriminação ainda tão presente faz com que se possam distinguir os seres humanos em razão de sua cor, que muitas vezes coincide com sua questão social, sendo essa divisão aplicável pela mera constatação dos preconceitos ocasionados por essas circunstâncias – que nem sempre ocorrem simultaneamente, a exemplo da existência de negros em classe social privilegiada e que, mesmo assim, se beneficiam de tais ações afirmativas. Conclui-se, então, que o racismo brasileiro se resume à condição fenotípica dos indivíduos que assim se autoclassificam.

Contudo, a estatística que resultou do último censo populacional comprovou que a autodeclaração como negros e pardos no Brasil ultrapassa a metade da população (IBGE, 2011), o que descaracterizaria o ideal da política, tendo em vista a existência de um contrassenso ao

imaginarmos que mais de 50% da população brasileira deveria ser considerada um grupo preferencial. É nessa incongruência que residem os grandes problemas do nosso objeto de estudo, logicamente, fugindo das teorias do Direito, e focando o tema à luz da elaboração de políticas públicas: 1) num país em que a maioria se autodeclara negra ou parda, como há de se justificar a existência ações afirmativas que deveriam, na sua essência, proteger os grupos de minorias menos favorecidas?; 2) tendo em consideração que o critério de admissão no serviço público brasileiro se pratica formalmente e via de regra, através de concursos públicos, em que se medem o conhecimento e as capacidades dos concorrentes, como se poderia promover a igualdade entre os candidatos que, a despeito das diferenças de cor de pele, pudessem ter as mesmas habilidades cognitivas ou mesmo ao contrário, se um branco pobre não tivesse tido as mesmas oportunidades de acesso aos estudos que um negro de classe social privilegiada?

Não há resposta exata apta a esclarecer tais indagações. O que se repete em toda bibliografia pesquisada é, simplesmente, que a questão racial é uma dívida histórica a ser paga pelas gerações posteriores à abolição da escravatura e que as ações afirmativas são o meio mais concreto para atingir esse objetivo. Permanece, pois, sem resposta plausível a indagação acerca de como se poderia justificar a isonomia na concorrência entre um “negro rico” e um “pobre branco” pelo acesso ao mesmo cargo público, ou ainda, “cor da pele define o mérito?”. Por uma questão lógica, como não há exatidão na resposta a tais indagações, tratemos de discorrer aqui sobre os motivos que levaram os gestores a promover, especificamente, as políticas públicas de cotas para o acesso dos negros ao serviço público e como vem sendo implementada essa política nos últimos concursos.

O que se percebe, sob o ponto de vista de tomada de decisões, é que essas determinadas políticas raciais impostas à população brasileira podem ter um ponto de vista eminentemente eleitoralista e oportunista, com o aumento deliberado do público-alvo e sem uma política inovadora, mas tão-somente readequada em seus objetivos e soluções, de modo a alcançar uma abrangência maior de interessados. Analisando, por um lado, o reajustamento da anterior política de cotas para acesso às universidades públicas, de modo a alcançar agora um novo setor da sociedade, que são os candidatos a concursos públicos, pode-se concluir que há um notório caráter incremental dessa política estudada, com um forte apelo social e, mais ainda, com perceptível conteúdo político e, talvez, populista.

O incrementalismo trata-se de um modelo que entende que a análise dos objetivos a

serem alcançados tem relação direta com os valores dos agentes decisores e que a implementação da política está aberta a intervenções de poder. O modelo, que tem como teórico de referência Charles Lindblom, proporciona ao gestor um espaço maior para que as vontades políticas possam definir o âmbito das decisões a serem tomadas (Souza, 2006, p. 29). Aqui, os ajustes passam a ocorrer de acordo com as circunstâncias, as políticas públicas não partem do zero, mas sim de decisões marginais, realçando algo que já existia. Há uma preocupação em se aumentar os benefícios, de modo a atingir um maior público-alvo das políticas públicas. Tem objetivo político e caracterizado nas relações de poder.

Não se está diante, então, de uma política pública inovadora, mas sim de um reajustamento de políticas anteriores, de modo que elas se adequem melhor ao campo social. Assim, os diversos atores políticos envolvidos no papel de tomada de decisões “decidem através de uma série restrita de comparações entre alternativas marginalmente diferentes entre si, da situação existente e de decisões anteriormente tomadas, mediante um processo de ajustamentos mútuos entre as partes envolvidas” (Carvalho, 2013, p. 133).

Nesse contexto, a teoria e a prática complementam-se e sintonizam-se em uma relação de aprendizado que culmina na “abordagem prática das visões de policy-making que a vêm como um processo de aprendizagem política, em que os policy-makers lutam por meio de um processo incremental de tentativa de erro para escolher uma política, monitorar seus resultados e, em seguida, ajustar sua ação a rodadas subsequentes de policy-making, enquanto perseguem seus objetivos originais ou alterados” (Howlett, Ramesh, & Perl, 2013, p. 25).

Muitos atores responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas, possuem a tendência natural de lançar mão de alternativas de caráter incremental ao invés de optarem pela inovação. Diversas são as razões para isso, dentre elas a facilidade de se obter resultados de avaliação da política já existente, com o pré-conhecimento dos impactos ocasionados; o menor risco de erro e de utilização indevida de recursos, bem como de risco para a imagem política dos gestores envolvidos e, por fim, a presença ainda tão arraigada do espírito burocrático de manutenção do que já está posto, do que é conhecido administrativamente.

#### **4. A LEI 12.990/90 – LEI DE COTAS PARA INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO E SUAS IMPLICAÇÕES NA PRÁTICA**

Dentre os diversos programas lançados pela política de igualdade racial, merecem destaque neste estudo, em segundo plano a lei que reserva de cotas para o ingresso de alunos negros nas Universidades e, como temática principal, a lei que determina a reserva de cotas para negros e pardos em concursos públicos.

A lei de cotas reserva para negros e pardos 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para cargos efetivos e empregos públicos da administração pública federal, inclusive a descentralizada, se controlada pela União. A referida oferta deve ser feita sempre que houver mais de três vagas em disputa (art. 1º) (Brasil, 2014).

Podem concorrer às vagas de cotistas aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição e referidos candidatos concorrerão, concomitantemente, às vagas reservadas pela lei e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso (art. 2º) (Brasil, 2014).

Na exposição de motivos do Projeto de Lei (PL 6738/2013), os parlamentares que sugeriram a edição da legislação em comento justificaram a necessidade de se estabelecer cotas para o ingresso nos serviços públicos em razão da “persistência de diferenças significativas quanto aos indicadores sociais das populações negra e branca, mesmo diante do esforço de redução da pobreza e da desigualdade, de expansão do emprego, do crédito e do acesso à proteção social” e também na “significativa discrepância entre os percentuais da população negra na população total do país e naquela de servidores públicos civis do Poder Executivo federal”, uma vez que “embora a população negra represente 50,74% da população total, no Poder Executivo federal, a representação cai para 30%, considerando-se que 82% dos 519.369 dos servidores possuem a informação de raça/cor registrada no Sistema”. Os deputados entenderam, portanto, que o método de seleção isonômico, meritocrático e transparente não se fazia suficiente para assegurar um tratamento igualitário entre as raças, “falhando em fomentar o resgate de dívida histórica que o Brasil mantém com a população negra” (Poder Executivo, 2013).

Na proposta inicial, a sugestão parlamentar era de que essa composição do serviço público federal levando em conta uma maior participação e inserção da população negra durasse pelos próximos 10 anos. E assim foi editada a legislação definitiva, ou seja, terá vigência até o ano de 2024.

Para solucionar a problemática apontada, entende-se ser necessária a adoção de política afirmativa que, nos próximos 10 anos, torne possível aproximar a composição dos servidores da administração pública federal dos percentuais observados no conjunto da população brasileira. Pressupõe-se que diversas outras ações fomentadas pelo Estatuto da Igualdade Racial (algumas das quais já implantadas, como é o caso da reserva de vagas em Universidades) impactarão também no ingresso de negros pela ampla concorrência, constituindo a reserva de vagas proposta um avanço significativo na efetivação da igualdade de oportunidades entre as raças, garantindo que os quadros do Poder Executivo federal reflitam de forma mais realista a diversidade existente na população brasileira (Poder Executivo, 2013).

É importantíssimo mencionar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso II, adotou como critério de admissão nos quadros do serviço público o de meritocracia, aferida sempre através de concursos públicos de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão, que por lei são declarados como de livre nomeação e exoneração (Brasil, 1988).

Assim, no contexto da implementação da política de cotas raciais para o ingresso no quadro de servidores públicos concursados, é que se admite a hipótese de que a lei possa concretizar ou, até mesmo, acentuar as desigualdades que procura atenuar, uma vez que se abre a oportunidade para que os seus conceitos possam ser desvirtuados em duas situações: pela autodeclaração dos brancos como pardos, cuja comprovação prescinde de procedimentos técnico-científicos; e, ainda, pela duplicidade de vantagem para os candidatos que se autodeclararem como negros, uma vez que esses concorrerão duas vezes, concomitantemente, para o mesmo cargo, a primeira vez pelo critério da lista dos cotistas e da ampla concorrência, em igualdade de condições com os candidatos não cotistas, e a segunda vez, pela lista exclusiva de cotistas, cuja maior pontuação alcançada pode ou não alcançar a última posição da pontuação da lista da ampla concorrência, comprometendo o critério da meritocracia.

#### **4.1) As dificuldades na autoatribuição**

Eis que em razão da autoatribuição de raça do candidato já surge o primeiro problema na implementação da política. É que a lei autoriza que o candidato, ao inscrever-se no concurso, possa atribuir a si mesmo a sua classificação racial entre branco ou negro/pardo. Alerta, contudo, no parágrafo único do art. 2º, que “na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação de sua admissão ao serviço ou emprego público” (Brasil, 2014). Referido procedimento será realizado após concedido o direito de defesa do candidato, podendo ser aplicadas outras sanções cabíveis.

Não há na legislação critérios objetivos a serem considerados para que um indivíduo possa ou não ser declarado como negro ou pardo. O critério é o da autoclassificação, com a assunção da responsabilidade pessoal pela incorreção da afirmação. Assim, caso a comissão organizadora do concurso entenda que, pelo critério fenotípico, determinado candidato que se autodeclarou negro ou pardo não possua as características extrínsecas da raça, poderá, discricionariamente, indeferir a inscrição nas cotas ou mesmo eliminar o candidato do certame. Há muita subjetividade na situação, quando, por questão lógica, os critérios definidores da participação dos candidatos deveriam ser objetivos, para que não restassem margens de dúvidas quanto à concretização dos princípios da isonomia e da impessoalidade da administração pública.

Quanto aos negros propriamente ditos, tanto como etnia, quanto como critério fenotípico de cor da pele escura, não há muito o que se questionar, e a autoclassificação decorrente daí não gera polêmicas. Todavia, quando se fala em pardos, surge uma grande questão a ser analisada e levada em consideração. O termo “pardo”, de origem portuguesa e utilizado historicamente por Pero Vaz de Caminha (1500) em carta enviada ao Rei Dom Manuel para descrever os índios que os descobridores portugueses encontraram habitando as terras brasileiras (“Pardos, nus, sem coisa alguma que lhes cobrisse suas vergonhas”), com o passar dos tempos, já entre os séculos XVIII e XIX, veio a ser empregado para denominar os indivíduos que remetessem a cor entre o branco e preto, como a do pardal (pássaro marrom), podendo indicar o “branco-sujo, escuro, pelo escura ou trigueira, muito moreno, mulato claro ou o mesmo que mulato” (Santos, 2005, p. 131). Modernamente, o termo “pardo” é empregado para identificar socialmente uma gama de indivíduos que têm origem miscigenada e que,

portanto, não são fenotipicamente brancos, nem pretos, nem indígenas ou asiáticos (IBGE, 2015).

O termo “pardo” é tão amplo e de difícil identificação científica, que em um estudo genético de amostras da população parda brasileira, nas cinco regiões do país, constatou-se, dentre as três ancestralidades investigadas – Europeia, Africana e Ameríndia – em todos os grupos e em todas as regiões do país predominou a ascendência europeia (Pena, et al., 2011):

Figura nº 1 – estudo genético da população parda brasileira

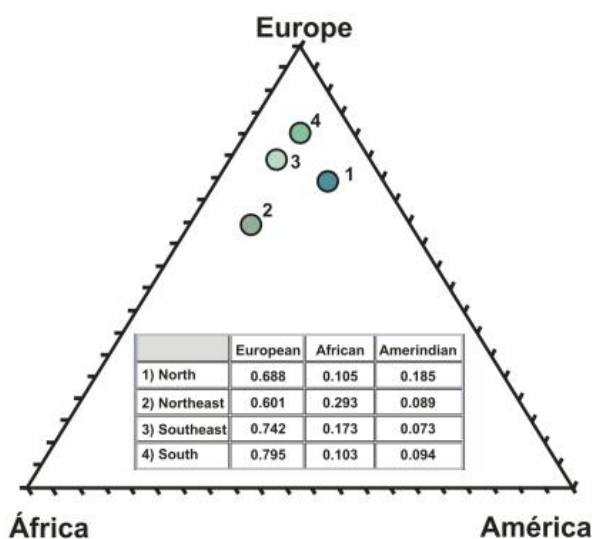


Figura que ilustra as proporções genômicas da ascendência africana, europeia e ameríndia em quatro regiões diferentes do Brasil, independentemente da categoria de cor. Cada ponto representa uma região separada, como segue (1) Norte (Pará), (2) Nordeste (Bahia), (3) Sudeste (Rio de Janeiro) e (4) Sul (Rio Grande do Sul). O gráfico foi desenhado usando o programa Tri-Plot.

Fonte: (Pena, et al., 2011)

Como justificar, então, que, para o acesso às cotas raciais, os pardos componham o mesmo grupo de beneficiários que os negros, já que, pela sua ancestralidade genética, a ascendência predominante dos pardos é, majoritariamente, europeia, e não africana?

É, portanto, um conceito deveras subjetivo e abrangente, o que gera muita controvérsia quando se trata da lei de cotas. Isso porque o meio para a participação da fila dos cotistas dos concursos públicos é a autoatribuição racial, a classificação dos “pardos” deixa uma lacuna enorme na interpretação da norma, para que sejam apuradas eventuais “fraudes” nessas autodeclarações. Diante dessa circunstância, o Ministério do Planejamento e Gestão publicou em 01 de agosto de 2016 uma Orientação Normativa para aferição da veracidade da informação

prestada pelos candidatos. De acordo com a ON, todos os candidatos cotistas, em concursos de âmbito federal, deverão ser submetidos a uma "comissão", com o objetivo de averiguar a sua aparência física ("aspectos fenotípicos do candidato, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato"), cabendo-lhe o contraditório e a ampla defesa em caso da comissão não aceitar a declaração do candidato. Usa-se, portanto, para fins dessa averiguação de veracidade, não mais o critério autoatributivo, mas o heteroatributivo (2016). Resta, então, ao Poder Judiciário a responsabilidade de resolver uma série de processos judiciais individuais de candidatos que se sintam prejudicados pela aplicação – equivocada ou não – das cotas ao caso concreto.

#### **4.2) Cotas X Meritocracia: uma análise dos últimos concursos federais realizados no Brasil**

Outro aspecto de extrema importância a ser analisado em decorrência da implementação da política estudada é a interferência direta quanto ao princípio da meritocracia.

A desconsideração do mérito para o acesso do candidato ao concurso ao cargo público disputado vai de encontro à evolução da atual Administração Pública. No Brasil, ao longo do século XX, no mesmo passo do restante do mundo, a Administração Pública patrimonialista, na qual o acesso ao cargo público se dava quase sempre por nepotismo, evoluiu para a Administração Pública gerencial, na qual impera a meritocracia e o cargo público é visto como algo funcional e necessário, que deve gerar o melhor resultado possível à coletividade.

Com o modelo gerencialista, em que “a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com independência política” (Souza, 2006, p. 34), a institucionalização do concurso público foi imprescindível para a evolução do bem estar social nacional. Isso, porque se funda no mérito e não em parentesco, ascendência, classe social ou cor da pele. Dessa forma, a Administração pode contratar, em tese, os candidatos mais qualificados para os seus cargos.

Foi em razão das ideias de novo gerencialismo que se instalou em diversos países o movimento do new public management, cujo objetivo principal é o de trazer para a estrutura

administrativa pública todo o aparato de conceitos e técnicas do setor privado. Fala-se agora em gestão, e não mais em administração. Foca-se numa maior ênfase no controle dos resultados e nas avaliações de desempenho e, sobretudo, na eficiência e eficácia dos serviços (Bilhim, 2013, p. 35).

O modelo gestor é focado na eficiência dos recursos, na eficácia das metas a serem alcançadas, no primor pela qualidade dos serviços prestados e na ética perante os cidadãos.

A nova gestão pública vem, com o passar do tempo, a substituir os ultrapassados princípios da administração tradicional. Traz consigo uma série de inovações, tais como uma maior liberdade de decisão dos dirigentes, a abertura de concorrência de setores que antes eram mantidos em monopólio público, resultando, por conseguinte, na possibilidade de escolha dos usuários pelo serviço público que melhor lhes aprouver, a exigência de avaliação de desempenho dos servidores públicos, a análise da eficácia, da eficiência e da efetividade da prestação do serviço público e, por fim, uma gestão de pessoal baseada, sobretudo, na meritocracia (Bilhim, 2013, p. 51).

Esta possível desvirtuação da política pública implementada é algo que pode ser examinado com uma certa dinâmica concreta, em face da análise dos documentos formais que a integram – legislação, programas e doutrinas pertinentes ao tema –, em confronto com o diagnóstico dos índices de aprovação dos cotistas nos últimos concursos federais, por comparação com as suas classificações em face dos restantes. Como bem assevera Mello, M. (2015, p. 9), *“políticas públicas expressam um valor, mas entre o valor que elas consagram e sua realização há uma distância que pode ser medida pela qualidade do programa encarregado de executá-las”*.

É neste contexto, agora, que passaremos a analisar de forma gráfica os resultados dos últimos concursos federais de maior relevância, em que se estabeleceram as vagas para cotistas. Vale mencionar que o que merece atenção aqui são os dados pertinentes às cotas raciais, contudo, para fins de ilustração e de comparação estatística, serão levados em consideração também os dados referentes aos cotistas das vagas destinadas aos deficientes físicos. Os gráficos a seguir foram elaborados pela autora, com base em dados de editais de seleção e de homologação dos concursos apontados:

#### 4.1.1. – Concurso para a Advocacia Geral da União (Cebraspe, 2015)

Organizado pela Cebraspe, com edital de abertura lançado em 14 de julho de 2015, o concurso dispunha inicialmente de 84 vagas para o cargo de Advogado Geral da União – sendo dezessete para os cotistas negros/pardos e cinco para os cotistas portadores de deficiência, com exigência de formação em nível superior em Direito e remuneração básica de R\$ 17.330,33 (dezessete mil, trezentos e trinta reais e trinta e três centavos), para uma jornada de trabalho de 40 horas semanais.

Segue a representação do resultado do concurso nos gráficos abaixo:

**Quadro nº 2 – notas médias e mínimas dos aprovados nas três listas de classificações**

**Nota Média Resultado**

Aprovado	Deficiente	335,08
Resultado	Tipo	Média de Nota

Aprovado	Geral	383,28
Resultado	Tipo	Média de Nota

Aprovado	Negro	359,14
Resultado	Tipo	Média de Nota

**Nota Mínima Resultado**

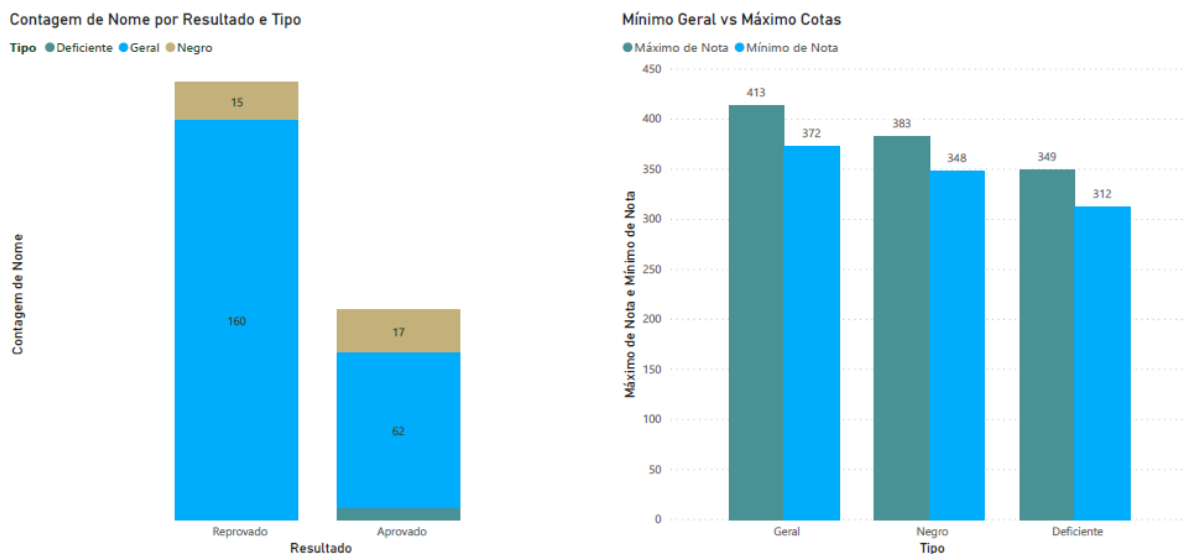
Aprovado	Deficiente	311,88
Resultado	Tipo	Mínimo de Nota

Aprovado	Geral	372,28
Resultado	Tipo	Mínimo de Nota

Aprovado	Negro	347,77
Resultado	Tipo	Mínimo de Nota

Fonte: elaborado pela autora, adaptado de (Cebraspe, 2015)

**Gráfico nº 3 - números de aprovados e notas máximas e mínimas dos aprovados nas três classificações**

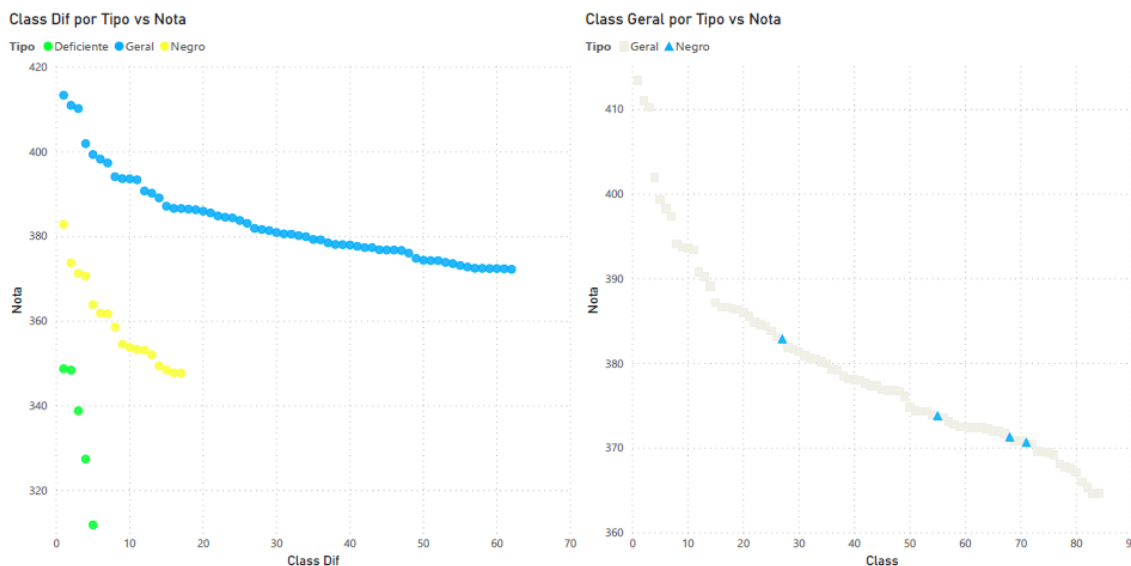


Fonte: elaborado pela autora, adaptado de (Cebraspe, 2015)

**Gráfico nº 4 – Análise do desempenho dos aprovados dentro do número de vagas e análise do desempenho dos cotistas raciais em sobreposição à classificação dos candidatos gerais**

**ANÁLISE CONCURSO ADVOGADO GERAL UNIÃO**

**84 VAGAS / 222 APTOS**



Fonte: elaborado pela autora, adaptado de (Cebraspe, 2015)

Ao analisarmos os resultados representados nos gráficos e quadro acima, verificamos que dentre todos os 222 candidatos com notas aptas da lista da ampla concorrência, somente 62 lograram êxito em serem aprovados dentro do número de vagas. Ainda nessa lista, a nota

máxima do primeiro colocado foi de 413 pontos e a nota mínima para a aprovação do último colocado (62º lugar) foi de 372,28 pontos e a nota média de notas de todos os candidatos ali aprovados foi de 383,28 pontos.

Para os 79 candidatos que concorreram às vagas destinadas aos negros e pardos e tiveram suas notas aptas, 17 permaneceram dentro das vagas previstas no edital. O candidato cotista dessa fila com a maior pontuação obteve 383 pontos, ou seja, seria aprovado dentro do número de vagas da fila da ampla concorrência. Todavia, o último colocado da lista dos cotistas raciais precisou atingir somente 344,77 pontos, ou seja, 27,51 pontos a menos do que o último colocado da lista da ampla concorrência. Dos dados coletados, observamos, ainda, que utilizando como parâmetro a pontuação dos candidatos da lista de ampla concorrência, somente estariam em igualdade de concorrência com esses os 4 primeiros candidatos cotistas raciais. Os demais – 13 candidatos das cotas raciais - ficaram abaixo da pontuação mínima alcançada pela ampla concorrência, ou seja, se estivessem concorrendo em igualdade de condições com a lista geral, seriam reprovados.

Para os cotistas que concorreram na fila de deficientes físicos, a nota máxima de aprovação do primeiro colocado foi de 349 pontos, ou seja, 23,28 pontos abaixo da nota mínima dos candidatos da ampla concorrência. E a nota final do último colocado aprovado dessa lista foi de 312 pontos.

#### *4.1.2. – Concurso para Oficial de Chancelaria do Ministério das Relações Exteriores (FGV, 2015)*

Para o cargo de Oficial de Chancelaria do Ministério das Relações Exteriores, o perfil de desempenho dos candidatos foi semelhante. Dos 171 aptos (entenda-se como os candidatos que tiveram suas notas aprovadas por terem atingido o perfil mínimo), somente 56 ocuparam as vagas disponíveis. Dessas vagas abertas, 43 foram destinadas aos candidatos de ampla concorrência, 12 para os cotistas raciais e 1 para portadores de deficiência. A nota mínima para a aprovação do último candidato da ampla concorrência foi de 233 pontos. A mesma pontuação foi atingida pelo candidato deficiente que obteve a nota mais alta, único a assumir a vaga. Já quanto aos candidatos que concorreram na fila de cotistas em razão da cor da pele, a situação foi mais alarmante.

**Quadro nº 3 – notas médias e mínimas dos aprovados nas três listas de classificações**

Nota Média Resultado			Nota Mínima Resultado		
Aprov Resultado	Deficiente Tipo	226 Média de Nota ponderada	Aprov Resultado	Deficiente Tipo	219 Mínimo de Nota
Aprov Resultado	Geral Tipo	237 Média de Nota ponderada	Aprov Resultado	Geral Tipo	233 Mínimo de Nota
Aprov Resultado	Negro Tipo	224 Média de Nota ponderada	Aprov Resultado	Negro Tipo	220 Mínimo de Nota

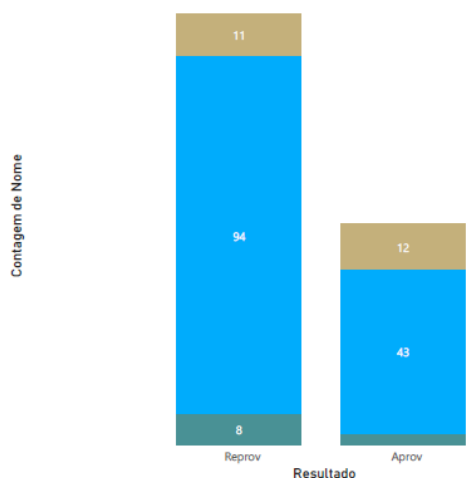
Fonte: elaborado pela autora, adaptado de (FGV, 2015)

Vê-se do gráfico abaixo que o primeiro colocado da lista das cotas raciais entrou nas vagas mesmo obtendo 3 pontos a menos do que o último colocado da lista de ampla concorrência, ou seja, foi admitido com 230 pontos e o último colocado costista obteve 220 pontos para aprovação. Assim, esse primeiro cotista racial sequer figuraria na lista da ampla concorrência.

Nas cotas de deficientes, a pontuação do primeiro colocado foi igual à do último aprovado da ampla concorrência, ou seja, 233 pontos e três pontos acima do primeiro colocado das cotas raciais. Os últimos aprovados de ambas as listas de cotas obtiveram pontuação bem aquém em relação ao último aprovado da ampla concorrência.

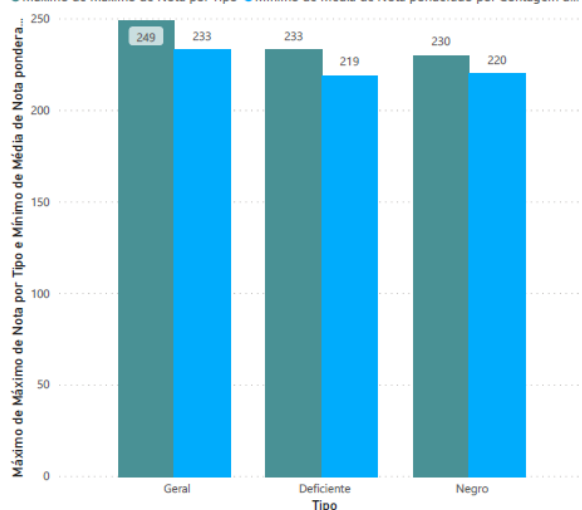
**Gráfico nº 5 - números de aprovados e notas máximas e mínimas dos aprovados nas três classificações**

Aprovados VS Reprovados  
 Tipo ● Deficiente ● Geral ● Negro



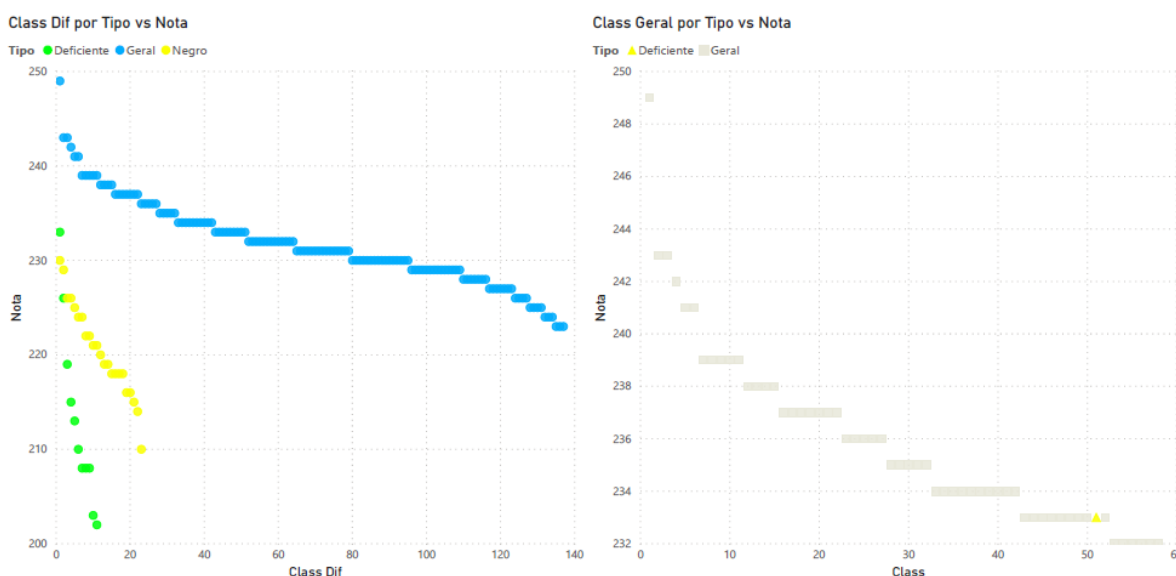
Mínimo Geral vs Máximo Cotas

● Máximo de Máximo de Nota por Tipo ● Mínimo de Média de Nota ponderado por Contagem d...



Fonte: elaborado pela autora, adaptado de (FGV, 2015)

**Gráfico nº 6 – Análise do desempenho dos aprovados dentro do número de vagas e análise do desempenho dos cotistas raciais em sobreposição à classificação dos candidatos gerais**



Fonte: elaborado pela autora, adaptado de (FGV, 2015)

É interessante observar, ainda, que tendo em consideração a relação “quantidade de candidatos aptos” x “quantidade de vagas para cotistas raciais”, o índice de ocupação das vagas entre os cotistas aprovados foi de aproximadamente 52%, enquanto que esse percentual destoa muito ao fazermos a mesma análise levando em consideração dos números da lista de ampla concorrência. Nessa lista geral, o índice de reprovação dos candidatos aptos, mas não englobados nas vagas abertas foi algo em torno de 67%.

4.1.3. – *Concurso para Técnico do IBGE – lotação na cidade Fortaleza/CE (FGV, 2015)*

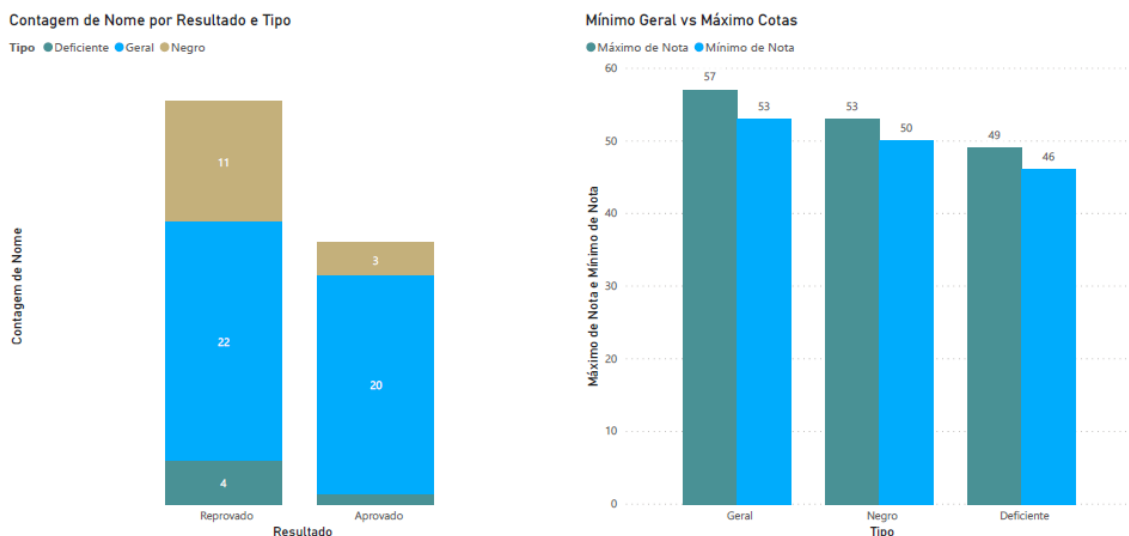
Em Fortaleza, no concurso para técnico do IBGE, que exigia formação em nível médio, a situação se repetiu. Mais uma vez, o candidato cotista racial aprovado em primeiro lugar dentro das vagas (3 para cotas dessa natureza) precisou alcançar somente o mínimo atingido pelo último colocado dentro das vagas da ampla concorrência.

**Quadro nº 4 – notas médias e mínimas dos aprovados nas três listas de classificações**

Nota Média Resultado			Nota Mínima Resultado		
Aprovado Resultado	Deficiente Tipo	49,00 Média de Nota	Aprovado Resultado	Deficiente Tipo	49 Mínimo de Nota
Aprovado Resultado	Geral Tipo	54,85 Média de Nota	Aprovado Resultado	Geral Tipo	54 Mínimo de Nota
Aprovado Resultado	Negro Tipo	53,00 Média de Nota	Aprovado Resultado	Negro Tipo	53 Mínimo de Nota

Fonte: elaborado pela autora, adaptado de (FGV, 2015)

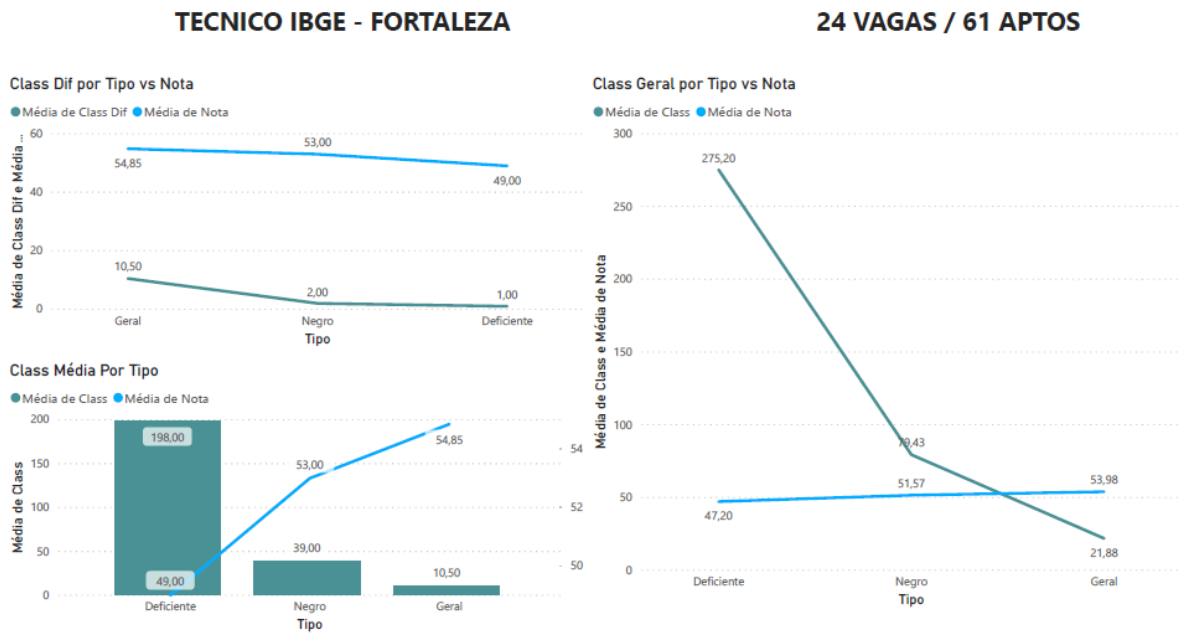
**Gráfico nº 7 - números de aprovados e notas máximas e mínimas dos aprovados nas três classificações**



Fonte: elaborado pela autora, adaptado de (FGV, 2015)

A pontuação mínima atingida pelo último aprovado na lista de ampla concorrência foi de 53 pontos, mesma pontuação atingida pelo primeiro colocado nas vagas de cotistas raciais. O último admitido pelas cotas raciais fez 50 pontos, ou seja, sequer atingiu o mínimo da ampla concorrência. A situação se agravou mais ainda dentre os portadores de deficiência, em visível queda de pontuação do único admitido nas vagas para 49 pontos.

**Gráfico nº 8 - classificação média dos candidatos por tipo de lista de concorrência**



Fonte: elaborado pela autora, adaptado de (FGV, 2015)

No gráfico acima é indicada a classificação média dos candidatos por tipo de lista de concorrência, vê-se que o único aprovado na cota de deficiente ficou em 198º lugar, enquanto que o cotista racial aprovado em primeiro lugar nessa lista alcançou o 39º lugar dentre as três categorias.

#### 4.1.4. – Concurso para Agente da Polícia Federal – (Cespe, 2014)

Para o cargo de Agente da Polícia Federal, foram considerados com nota apta 1758 candidatos, para concorrerem às 600 vagas ofertadas, sendo 450 para ampla concorrência, 120 para cotistas raciais e 30 para cotistas deficientes físicos.

Aqui se percebe uma maior paridade de capacidade entre os primeiros candidatos da lista de ampla concorrência e da lista dos cotistas raciais. A nota máxima do primeiro candidato da ampla concorrência foi de 12,9 pontos, enquanto a nota máxima do primeiro cotista aprovado foi de 12,7 pontos, ou seja, bem semelhante. Já a nota mínima do último aprovados nas vagas para a ampla concorrência foi de 10,6 pontos, enquanto que o último aprovado para cotistas raciais alcançou 8,3 pontos. Na lista de cotistas deficientes físicos, apesar da média de notas

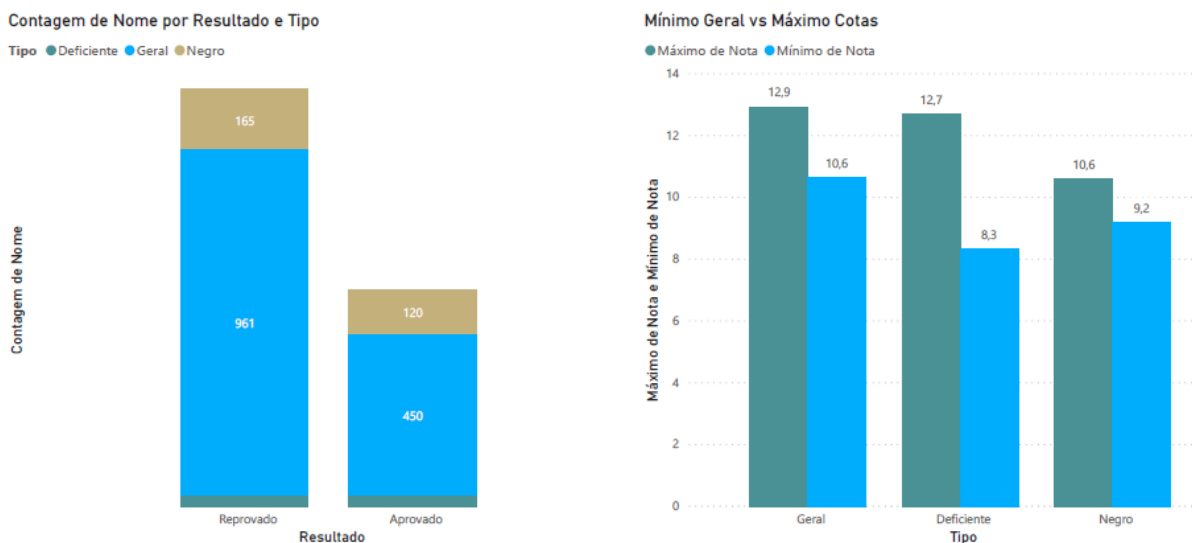
dos aprovados ter sido bem assemelhada à média de notas dos aprovados nas cotas raciais (9,74 pontos para os deficientes e 9,80 pontos para os negros/pardos).

**Quadro nº 5 – notas médias e mínimas dos aprovados nas três listas de classificações**

Nota Média Resultado			Nota Mínima Resultado		
Aprovado Resultado	Deficiente Tipo	9,74 Média de Nota	Aprovado Resultado	Deficiente Tipo	8,34 Mínimo de Nota
Aprovado Resultado	Geral Tipo	11,52 Média de Nota	Aprovado Resultado	Geral Tipo	10,64 Mínimo de Nota
Aprovado Resultado	Negro Tipo	9,80 Média de Nota	Aprovado Resultado	Negro Tipo	9,17 Mínimo de Nota

Fonte: elaborado pela autora, adaptado de (Cespe, 2014)

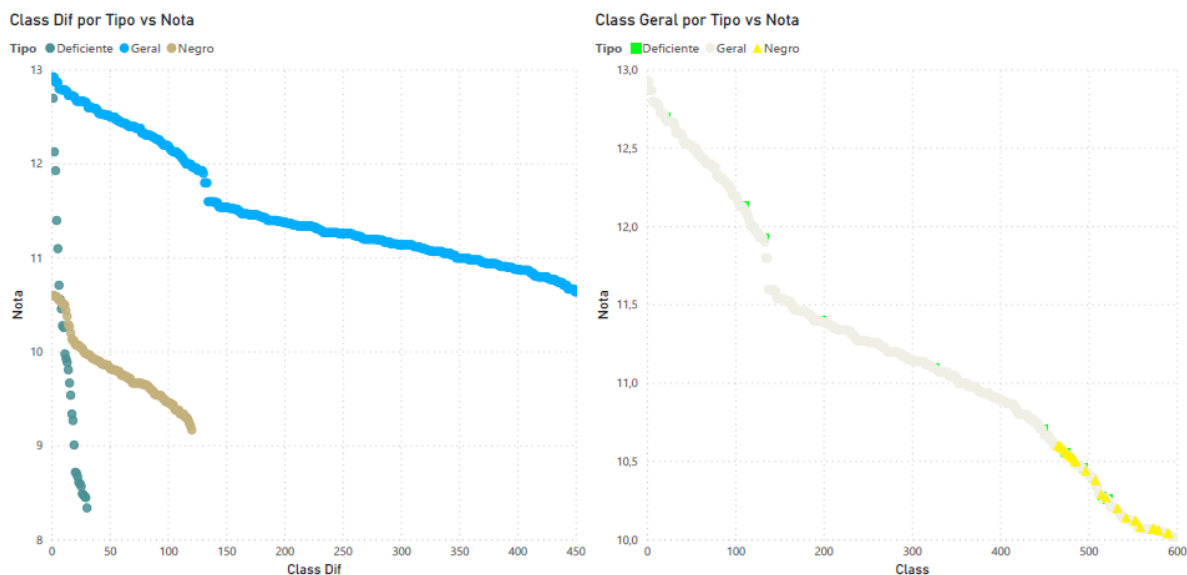
**Gráfico nº 9 - números de aprovados e notas máximas e mínimas dos aprovados nas três classificações**



Fonte: elaborado pela autora, adaptado de (Cespe, 2014)

O gráfico nº 10 abaixo demonstra a disparidade de classificações e notas entre os aprovados, dentro das vagas, nas três listas:

**Gráfico nº 10 – Análise do desempenho dos aprovados dentro do número de vagas e análise do desempenho dos cotistas raciais em sobreposição à classificação dos candidatos gerais**



Fonte: elaborado pela autora, adaptado de (Cespe, 2014)

O que se percebe da análise dos dados coletados com base nos editais de lançamento e de homologações dos resultados dos concursos públicos federais apontados é que os candidatos cotistas raciais não empreendem os mesmos esforços para aprovação e desempenho como os candidatos de ampla concorrência estão obrigados a empreender.

Não fica claro, por ausência de dados objetivos nesse sentido, se o problema da disparidade entre a ampla concorrência e os cotistas reside na acomodação dessa parcela de interessados beneficiados pelas cotas, no sentido de não se dedicarem aos estudos e atingirem, por mérito próprio, as pontuações mais igualitárias às dos candidatos da ampla concorrência, ou, se o problema se dá em decorrência das desigualdades de oportunidades ocorridas no âmbito da educação de base e do ensino superior ofertado às várias categorias dos concorrentes, em uma verdadeira confusão com as circunstâncias que poderiam autorizar que essas mesmas vagas fossem destinadas a cotistas sociais, ao invés de raciais. Essa última justificativa, que interpreta a desigualdade racial como sinónimo de desigualdade social, é a utilizada pelos defensores das cotas raciais.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Várias são as questões surgem em razão da implementação das cotas raciais. Muitas delas seguem ainda sem resposta unívoca em razão do grande grau de complexidade envolvido no tema. Indaga-se, pois, se uma política pública para minimizar os efeitos da discriminação não poderia ser interpretada como discriminatória? Não estaria afrontando também os princípios da meritocracia e da supremacia do interesse público? Será que a coletividade sairia ganhando ao não se selecionar os candidatos mais bem classificados para ocuparem as vagas? Pode-se medir a capacidade de acordo com a cor da pele? Um branco pobre pode ser preterido por um negro rico? Cor de pele define classe social? Enfim, são muitas perguntas ainda sem resposta e que talvez permaneçam assim pelo tempo que durar a política de cotas (isso se, de fato, a política se exaurir após os dez anos de vigência da lei em questão).

Não olvidemos que, desde agosto de 2012, a Lei 12.711 (Brasil, 2012) já implementou o sistema de cotas sociorraciais para o ingresso no Ensino Superior Federal, tema que também é polêmico, mas que é de mais simplificada justificativa, por se tratar de direito à educação, espécie de direito fundamental. Pela norma em questão, para ingresso nos cursos superiores de de graduação, técnico e médio das instituições federais, será reservado o percentual de 50% das vagas para os estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escolas públicas. Desse percentual, metade das vagas é destinada aos estudantes de baixa renda familiar (renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita) e a outra metade é destinada aos que possuem renda superior a esse valor. Não obstante tais requisitos, todas as vagas das cotas sociais ainda são filtradas pelo critério racial e são divididas proporcionalmente entre as pessoas autodeclaradas brancas, as contempladas pelas cotas raciais (Pretos, Pardos e Indígenas) e pessoas com deficiência, tomando-se como parâmetro os dados populacionais do Estado em que está situada a instituição de ensino, obtidos a partir do Censo do IBGE.

As cotas raciais para o ingresso no serviço público federal, contudo, estão contidas fora do contexto da garantia do direito fundamental à educação. Não estão inseridas no rol de proteção dos direitos fundamentais, até mesmo porque o serviço público é uma opção do indivíduo que fê-lo por merecer em ser aprovado em concurso de provas e títulos, conforme exigido constitucionalmente. A ocupação de cargo público é opção de cada um e seu acesso

deve respeitar a um padrão mínimo de nível e capacidade e de conhecimentos técnicos, “é a igualdade de oportunidades a todos assegurada, desde que sejam preenchidos os requisitos previstos em lei e atingido o êxito nos procedimentos de seleção, o que, cabe ressaltar, está de acordo com o princípio da igualdade equitativa de oportunidades que faz parte do segundo princípio de justiça de Rawls” (Brito Filho, 2016, p. 128).

Em uma abordagem direta ao que se propôs responder no início deste estudo, vê-se que dos quadros e gráficos analisados, quanto aos resultados dos últimos concursos Federais de maior relevância (item 4.2), que, no que diz respeito à forma constitucionalmente estabelecida de ingresso nas carreiras do serviço público brasileiro, que é o concurso público de provas ou de provas e títulos, pode-se concluir que as cotas raciais não conseguem respeitar ao princípio da igualdade, quanto à observância do mérito e da capacidade intelectual averiguados entre todos os candidatos concorrentes. A norma beneficia de forma desigual os cotistas, que, muitas vezes conseguem ocupar uma vaga do concurso sem o nível técnico necessário exigido dos candidatos que disputam na lista da ampla concorrência. Isso, certamente, causará um impacto direto na eficiência dos serviços públicos, um dos princípios constitucionais basilares da Administração Pública.

Argumentos a favor das cotas raciais são diversos: elas teriam o condão de diminuir as desigualdades sociorraciais – para quem defende que cor de pele e classe social andam juntas e que, por isso, brancos e negros não tiveram as mesmas oportunidades de acesso a estudo e trabalho; elas seriam a concretização do princípio da igualdade material, em que os iguais e desiguais são tratados igualmente ou desigualmente, na medida de suas circunstâncias diferenciadoras; e elas seriam o resultado de uma conta que as novas gerações teriam a pagar pelo passado histórico escravocrata que existiu no país.

Do mesmo modo, diversos são os argumentos de quem rechaça a ideia da utilização das cotas raciais: elas ferem o princípio da igualdade formal constitucional, de que todos são iguais perante a lei, não podendo haver distinção em razão de qualquer natureza; elas contrariam o princípio do mérito para acesso aos cargos públicos, porque tornam mais fácil o ingresso nos quadros de servidores da Administração Pública por quem não conseguiu fazê-lo por mérito e capacidades próprias; elas podem comprometer a eficiência dos serviços da Administração Pública, na medida em que nivelam por baixo as competências e capacidades de seu quadro de pessoal; elas são confirmativas da própria discriminação, porque põem em xeque a capacidade

cognitiva e intelectual dos beneficiários em razão do seu tom de pele; elas não são distintivas em relação a eventuais candidatos autodeclarados brancos, mas dotados de baixa renda familiar e que não tenham tido acesso às mesmas condições de estudo e de aprendizado de um negro/pardo de renda média ou alta; a lei de cotas carece de critérios objetivos para identificar eventuais fraudes na autodeclaração, o que torna temerária a sua justa implementação; as cotas raciais para concursos públicos podem constituir um duplo benefício a quem já se beneficiou de cotas sociorraciais para ingresso no ensino superior pela Lei 12.711/2012 e, por fim; as cotas raciais em um país cuja maioria da população se autodeclara negra ou parda perdem a sua razão de ser, já que não possuem mais o condão de proteger uma minoria supostamente vulnerável.

O tema é bastante polêmico e atual no seio da sociedade brasileira e merece atenção, seja pela questão do alcance social da política pública, seja pela investigação do em face do alcance da sua finalidade, após a implementação, levando-se em consideração, sobretudo, a interferência direta no princípio da igualdade e a inobservância da meritocracia como critério de ingresso nos quadros de servidores da Administração Pública.

Falar de cor de pele no Brasil ainda é um grande tabu e qualquer iniciativa publicizada que venha a se insurgir tecnicamente contra ações que beneficiem os grupos sociais que se autointitulam minoritários, mesmo sem sê-los, pode gerar uma série de discussões acaloradas e sem embasamento científico, mas tão-somente politicamente aceitáveis frente à opinião pública. Não se está aqui a negar a existência tão latente e palpável do racismo estrutural no país. O racismo existe, sim, infelizmente. Contudo, o tema aqui abordado envolve a ausência de critérios objetivamente formulados para o atingimento do que deveria ser a real finalidade da política implementada, que seria o de proporcionar a grupos minoritários um acesso igualitário aos cargos públicos brasileiros, todavia sem ferir a equidade entre os concorrentes.

Não restam dúvidas da importância, para a sociedade moderna, da formulação e implementação de políticas públicas de igualdade que promovam a proteção de grupos minoritários de quaisquer ordem, sejam em razão de cor de pele, de gênero ou opção sexual, idade etc. Contudo, para tanto, não se pode deixar de observar critérios objetivos, cientificamente e socialmente fundamentados, de modo a não se deixar que a subjetividade do tema justifique ou conduza a implementação dessas políticas.

Conclui-se também do estudo, que em um país tão miscigenado e cheio de

desigualdades sociais e econômicas, talvez discriminar simplesmente pela raça não seria a melhor solução, mas sim beneficiar a alguns em razão de seus critérios sociais e indicativos de histórico educacional e renda diferenciada, que possam ter comprometido, no passado, o acesso igualitário a condições dignas de estudo e acesso ao conhecimento. A implementação dessa política social já vem sendo tentada em nível estudantil, muito embora possa acabar, do mesmo modo, por ser desvirtuada em razão da questão racial, que também é um dos critérios de triagem das cotas sociais.

O que é de óbvia conclusão é que qualquer política pública, mesmo que nasça de uma demanda popular, seguida por uma vontade política, somente poderá fazer o real efeito de distribuição da justiça social, caso observe critérios técnicos e científicos aptos a possibilitar acompanhamento de sua implementação baseado em dados reais, o que, certamente, facilitará a sua posterior avaliação e retomada de decisões, caso se faça necessário. Contudo, como a dinâmica da vida política dos gestores dificulta essa compreensão, cotidianamente nos deparamos com políticas públicas que são desvirtuadas em sua essência e acabam por não atingir as suas finalidades.

Seguimos, portanto, sem resposta exata ao que seria a melhor opção para a proteção de minorias em condições de vulnerabilidade, muito embora haja uma tendência a se indicar que dados econômico-sociais, objetivamente coletados, seriam os melhores indicativos para a concessão de certos benefícios às minorias desiguais. Nessa análise, portanto, nos parece razoável concluir que faltou um maior planejamento e estabelecimento de critérios palpáveis, concretos e eficientes para um melhor desempenho da implementação de uma política pública eficaz no auxílio ao combate de desigualdades sociais e, por quê não dizer, raciais, no país.

## 6. BIBLIOGRAFIA

- Albaladejo, G. P. (2014). *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valência: Tirant Lo Blanch.
- Amado, F. (2013). *Direito Previdenciário*. Salvador: Juspodivm.
- Astorga, C. R., & Facio, M. A. (Setembro de 2009). *Qué son y para qué sirven las políticas públicas*.  
Obtido em 01 de agosto de 2017, de Contribuciones a las ciencias sociales:  
<http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Augusto dos Santos Sales. (2005). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação.
- Behring, E. R., & Boschetti, I. (2009). *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez.
- Birkland, T. A. (2015). *An Introduction to the Policy Process*. Abingdon-on-Thame: Routledge.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Obtido em 07 de setembro de 2017, de Planalto: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. (2014). *Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014*. Obtido em 07 de agosto de 2017, de Planalto: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/L12990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L12990.htm)
- Brasil. (s.d.). *Decreto nº 65.810, de 08 de dezembro de 1969*. Obtido em 22 de agosto de 2017, de Senado: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=94836>
- Brasil. (s.d.). *Planalto*. Obtido em 07 de setembro de 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. (s.d.). *Planalto*. Obtido em 10 de novembro de 2017, de Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)
- Caeiro, J. C. (2015). *Estado Social, políticas públicas e política social*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carbonari, M. E., & Pereira, A. C. (2007). A extensão universitária no Brasil: do assistencialismo à sustentabilidade. *Revista da Educação*, 23-28.
- Carmen Cira Lustosa da Costa. (s.d.). *Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial*. Obtido em 28 de agosto de 2017, de <http://www.seppir.gov.br/sobre-a-seppir/a-secretaria>
- Conceição, E. B. (2010). Superando as desigualdades raciais: uma análise das principais políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, pp. 85-108.
- Cunha Júnior, D., & Novelino, M. (2015). *Constituição Federal para concursos: doutrina, jurisprudência e questões de concursos*. Salvador: Juspodivm.

- Cunha, V. d. (2013). *O assistencialismo e a economia política da pobreza*. Obtido em 10 de novembro de 2017, de Observatório da imprensa: [http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/\\_ed748\\_o\\_assistencialismo\\_e\\_a\\_economia\\_politica\\_da\\_pobreza/](http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/_ed748_o_assistencialismo_e_a_economia_politica_da_pobreza/)
- Demo:(1994). *Política Social, Educação e Cidadania*. São Paulo: Papyrus Editora.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado del bienestar*. Valência: Institució Alfons El Magnànim.
- Filho, J. C. (2016). *Ações Afirmativas*. São Paulo: LTR.
- Filippin, E. S., & Gemelli, I. P. (2010). Gestão de Pessoas na Administração Pública. *RACE - revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 153-180.
- Guimarães, A. S. (2009). *Racismo e antirracismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34.
- Guimarães, A. S. (2012). *Classes, raças e democracia*. São Paulo: Editora 34.
- Henriques, R., & Cavelleiro, E. (2007). Educação e Políticas Públicas Afirmativas: elementos da agenda do Ministério da Educação. In S. A. (organizador), *Ações afirmativas e combate ao racismo nas américas* (pp. 209-224). Brasília: UNESCO.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments (Routledge Textbooks in Policy Studies)*. Abingdon-on-Thames: Routledge.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2009). *Studyng Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política Pública: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Hugo, V., & Pichuaga, R. (2007). *De Lula a Bush: os programas assistencialistas e o avanço da miséria e da barbárie muncial*. Obtido em 10 de novembro de 2017, de [https://www.wsws.org/pt/2007/mar2007/por1-m12\\_prn.shtml](https://www.wsws.org/pt/2007/mar2007/por1-m12_prn.shtml)
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE. (2011). *Censo demográfico de 2010: características da população e dos domicílios*. Obtido em 14 de agosto de 2017, de IBGE: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd\\_2010\\_caracteristicas\\_populacao\\_domicilios.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf)
- López-Rodó, J. M. (1996). El Estado, el interés general y los grupos de interés. *Repensal el Estado*, 190-192.
- Mazza, A. (2014). *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva.
- Mello, M. (2015). *Cotas Sociorraciais: as imperfeições do programa de ação afirmativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Miguel Caminha Badia. (1998). *Manual de Ciência Política*. Madrid: Editorial Tecnos.

- Minhoto, A. C. (2013). *Da escravidão às cotas: a ação afirmativa e os negros no Brasil*. Birigui: Boreal Editora.
- Moran, M., Rein, M., & Gooding, R. (2006). *The Oxford handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Munanga, K., & Gomes, N. L. (2016). *O negro no Brasil de hoje*. São Paulo: Global Editora.
- Osório, R. G. (2013). *Características étnico-raciais da população: classificação e identidades*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.
- Pena, R. F. (s.d.). *Composição étnica do Brasil*. Obtido em 21 de julho de 2017, de <http://brasilecola.uol.com.br/geografia/composicao-etnica-brasileira.htm>
- Pereira, M. (2013). *Em vez de redimir os miseráveis, os programas assistencialistas do governo institucionalizam a pobreza*. Obtido em 07 de novembro de 2017, de Revista Veja: <http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/mauro-pereira-em-vez-de-redimir-os-miseraveis-os-programas-assistencialistas-do-governo-institucionalizam-a-pobreza/>
- Peters, G., & Pierre, J. (2006). *handbook of public policy*. Londres: Sage Publications.
- Petters, B., & Zittoun:(2016). *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives (International Series on Public Policy)*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Piovesan, F. (2006). Ações afirmativas e Direitos Humanos. *Revista da USP*, 36-43.
- Pires, A. e. (2005). *Gestão por competências em organizações de governo*. Brasília: ENAP.
- Portal Brasil. (2015). *Programas sociais promovem cidadania e desenvolvimento: Bolsa Família, Mais Médicos, Minha Casa Minha Vida, entre outros programas, dão dignidade aos brasileiros e movimentam a economia nacional*. Obtido em 10 de novembro de 2017, de Portal Brasil: <http://www.brasil.gov.br/governo/2015/08/programas-sociais-promovem-cidadania-e-desenvolvimento>
- Portal SEPPPIR. (2003). *Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial*. Obtido em 28 de agosto de 2017, de Portal SEPPPIR: <http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/pub-seppir/pnpir.pdf/view>
- Portal SEPPPIR. (2015). *O que são as ações afirmativas*. Obtido em 28 de agosto de 2017, de Portal SEPPPIR: <http://www.seppir.gov.br/assuntos/o-que-sao-aco-es-afirmativas>
- Programas Sociais promovem cidadania e desenvolvimento*. (2015). Obtido em 10 de novembro de 2017, de Portal Brasil: <http://www.brasil.gov.br/governo/2015/08/programas-sociais-promovem-cidadania-e-desenvolvimento>

- Ribeiro, M. M. (s.d.). *Assistencialismo nas políticas sociais no Brasil nos anos 90*. Obtido em 10 de novembro de 2017, de UFBA:  
<http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/9508/1/11111wwwo.pdf>
- Sanchez, E. L. (2014). La formulación de las políticas públicas. In G. P. Albaladejo, *Teoría y práctica de las políticas públicas* (p. 480). Valencia: tirant lo blanch.
- Santana, E. P., Silva, J. A., & Silva, V. S. (2013). *Histórico da Política de Assistência Social: uma construção lenta e desafiante, do âmbito das benesses ao campo dos direitos sociais*. Obtido em 07 de novembro de 2017, de UFMA:  
<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo8-direitosepoliticaspUBLICAS>
- Schwarcz, L. M. (1993). *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Schwarcz, L. M. (2012). *Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na sociabilidade brasileira*. São Paulo: Claro Enigma.
- Sechi, L. (2010). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Smith, C. F. (2018). *Writing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press .
- Soares, R. C. (2013). *A política de assistência social no Brasil: limites e desafios para a sua materialização*. Obtido em 10 de novembro de 2017, de UFMA:  
<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo8-direitosepoliticaspUBLICAS>
- Sowell, T. (2016). *Ação afirmativa ao redor do mundo: um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais*. São Paulo: É Realizações.
- Torres:M. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil insitucionalidad*. Santiago do Chile: Naciones Unidas.
- Valencia, G. D., & Yohan Alexis Álvarez. (2008). La Ciência Política y Las Políticas Públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, 1(33), 93-121.
- Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Villanueva, L. F. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Villanueva, L. F. (1993). *Problemas públicos y agendas de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa.

Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. (2014). *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: ENAP.

Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. (2017). *The Public Police Primer*. Abingdon-on-Thames: Routledge.

[WWW.ISCSP.ULISBOA.PT](http://WWW.ISCSP.ULISBOA.PT)