Cotas Raciais: Análise à luz do Direito da Igualdade e da Inclusão Social no contexto brasileiro.

Alzimary Pinheiro Sousa Lopes

Mestrado em Direito – Especialização em Ciências Jurídico-Políticas

Dissertação de Mestrado

Orientação: Professora Doutora Daniela Serra Castilhos

Julho, 2022

DD | UPT UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

Alzimary Pinheiro Sousa Lopes

Cotas Raciais: Análise à luz do Direito da Igualdade e da Inclusão Social no contexto brasileiro

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Portucalense Infante D. Henrique para obtenção do grau de Mestre em Direito - Especialização em Ciências Jurídico-Politicas.

Orientação: Professora Doutora Daniela Serra Castilhos

Julho, 2022

DD | UPT UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, por seu infinito amor.

Aos meus pais, pelo exemplo de vida, apoio e amor incondicional.

Aos meus familiares, por me incentivarem a seguir em frente em busca de meus sonhos.

Aos mestres e doutores da Universidade Portucalense pelos conhecimentos transmitidos durante o Mestrado.

Em especial a minha orientadora, Professora Doutora Daniela Serra Castilhos, pelo cuidado e paciência dispensados na orientação desse trabalho, que durante todo esse tempo sempre respondeu aos meus questionamentos e mostrou-se disponível às possíveis correções.

Agradeço a todos que contribuíram para a concretização desse trabalho, meu muito obrigada.

“Negro(a) é a raça
Preta é a cor
Negrão pode ser forte
Neguinho pode ser carinho
Doutor pode ser negro
Doutora pode ser negra
Consciência Negra, é saber que todos somos iguais”.

Flávio Nascimento

Cotas Raciais: Análise à luz do Direito da Igualdade e da Inclusão Social no contexto brasileiro

Resumo

O presente estudo faz uma análise das cotas raciais à luz do Direito da Igualdade e da Inclusão Social no contexto brasileiro. Por meio da análise histórica, observou-se que as cotas raciais fazem parte de um conjunto de ações afirmativas reconhecidas como medidas compensatórias e inserida nos debates sobre os direitos humanos e fundamentais. A metodologia desta dissertação consiste em uma análise bibliográfica, documental e de campo. Percebeu-se que a trajetória das ações afirmativas no Brasil, resultou de um longo processo de luta do movimento negro, a partir de experiências pioneiras de políticas públicas para o acesso e permanência da população negra nas instituições educacionais, especialmente, no ensino superior e também na ocupação de cargos públicos. As cotas raciais compreendem uma inciativa importante para a equiparação voltada às minorias étnicas raciais permitindo com tais políticas, que a igualdade étnica seja assegurada em obediência às garantias e direitos constitucionais, decorrentes dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana. Desta forma, prevaleça a manutenção e criação de oportunidades minimamente iguais para todos os cidadãos brasileiros, independente de condição social, econômica e designação racial, do ponto de vista da correção de desigualdades, para se atingir a finalidade legal das cotas raciais, que é universalizar o acesso ao serviço público e a educação.

Palavras-chave: Direitos humanos e fundamentais; políticas públicas raciais; inclusão social; cotas raciais; ações afirmativas.

Racial Quotas: Analysis in the light of the Right to Equality and Social Inclusion in the Brazilian context

Abstract

This study analyzes racial quotas in the light of the Right to Equality and Social Inclusion in the Brazilian context. Through historical analysis, it was observed that racial quotas are part of a set of affirmative actions, recognized as compensatory measures and inserted in the debates on human and fundamental rights. The methodology of this dissertation consists of a bibliographic, documentary and field analysis. It was noticed that the trajectory of affirmative actions in Brazil resulted from a long process of struggle of the black movement, based on pioneering experiences of public policies for the access and permanence of the black population in educational institutions, especially in higher education and also in the occupation of public positions. Racial quotas include an important step for the equalization of racial ethnic minorities, allowing such policies to be ensured in obedience to constitutional guarantees and rights, arising from the principles of equality and the dignity of the human person. In this way, the maintenance and creation of minimally equal opportunities for all Brazilian citizens prevail, regardless of social, economic and racial designation, from the point of view of the correction of inequalities, in order to achieve the legal purpose of racial quotas, which is to universalize access to public service and education.

Keywords: Human and fundamental rights; racial public policies; social inclusion; racial quotas; affirmative action.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 09

1 O PAPEL DOS NEGROS NA FORMAÇÃO HISTÓRICA DO BRASIL E A QUESTÃO RACIAL: Da escravidão à contemporaneidade..... 15

1.1 O negro no contexto da escravidão 15

1.2 A questão racial e o racismo no Brasil..... 24

1.2.1 Racismo estrutural em dados 30

1.3 Os movimentos sociais e luta contra a discriminação racial no Brasil e no Maranhão..... 33

2 POLÍTICA DE REPARAÇÃO, DE RECONHECIMENTO E DE AÇÕES AFIRMATIVAS..... 35

2.1 Aspectos conceituais, objetivos e finalidades 35

2.2 Origem das ações afirmativas no contexto internacional 40

2.3 O combate ao racismo e à discriminação no âmbito internacional..... 42

2.3.1 Do princípio da não discriminação..... 47

2.4 Os termos "negro" e "afrodescendente" nos discursos sobre as ações afirmativas 51

2.5 As ações afirmativas no Brasil 53

2.5.1 A inclusão social da população negra no Brasil por meio de ações afirmativas: um debate necessário..... 58

3 A DISCUSSÃO JURÍDICA ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COTAS RACIAIS À LUZ DA IGUALDADE CONSTITUCIONAL 60

3.1 Os direitos humanos e fundamentais na evolução dos modelos de Estado..... 60

3.1.1 Dos Direitos Humanos e Fundamentais 63

3.1.2 Os direitos fundamentais na norma constitucional brasileira..... 70

3.2 O Princípio Constitucional da Igualdade..... 73

3.3 As políticas públicas de cotas raciais..... 81

3.3.1 Cotas raciais e legislação aplicável 81

3.3.2 A reserva de cotas raciais 83

3.3.3 As cotas raciais e o viés da concretização do princípio da dignidade

humana 85
3.4 O direito à educação como direito fundamental na perspectiva das ações afirmativas 88
3.5 As cotas raciais nas universidades brasileiras e os critérios adotados 91
3.6 As cotas raciais como instrumento de ingresso em cargos públicos..... 95
3.7 Constitucionalidade das ações afirmativas para inclusão no ensino superior e serviço público no Brasil 97
3.8 Argumentos favoráveis e contrários ao sistema de cotas raciais 101
4 RESULTADOS E ANÁLISE DA PESQUISA DE CAMPO 107
4.1 Percurso metodológico 107
4.2 Caracterização dos sujeitos e do *lócus* da pesquisa..... 110
4.3 Análise dos dados e discussão dos resultados 112
CONCLUSÃO 124
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 127
APÊNDICE A 138
APÊNDICE B 140
APÊNDICE C..... 145
APÊNDICE D 147

INTRODUÇÃO

A escravidão, no Brasil, se extinguiu oficialmente em maio de 1888, porém, a sociedade brasileira ainda hoje convive com as marcas do regime escravista, pois muitos descendentes negros, ainda, passam por discriminações e preconceitos. Neste contexto, o racismo deve ser encarado como um dos critérios negativos mais importantes na articulação dos mecanismos de seleção em um país multicultural como o Brasil. Neste contexto, o mito da democracia racial atua de forma latente, no pensamento social brasileiro, fazendo aparentar uma sociedade democrática e harmônica para todos os que nela vivem.

Ao partir de uma visão crítica sobre a concepção da democracia racial brasileira, fica explícito que o conceito que expressa em si uma "falsa" identidade de nação, impede a conscientização sobre a desigualdade racial. Portanto, esse mesmo mito que apregoa a igualdade de oportunidades para brancos, negros e mestiços, contribui para camuflar a desigualdade social e a discriminação racial.

Desde a abolição da escravatura, mesmo sendo considerados libertos os ex-escravizados negros passaram a ter outro processo de luta, o de garantir acesso aos bens e setores sociais, ou seja, a luta pela liberdade passa a ser a luta pela igualdade social e contra a discriminação racial vigente na sociedade brasileira. Uma representação que permite, crer em certos momentos, na unidade e na identidade do povo brasileiro, remete a uma estrutura sociopolítica de garantia de direitos e condições de acesso a bens sociais, que mascara uma realidade segmentada, excludente e discriminatória, que deixa à margem milhares de pessoas vitimizadas pela falta de políticas públicas que garantam a efetivação de princípios constitucionais, a exemplo do princípio da igualdade e da dignidade humana.

Ao longo de décadas, diversas pesquisas e dados estatísticos, vêm mostrando claramente que em termos sociais e educacionais, no Brasil, ainda predomina um sistema seletivo e discriminatório, resultado de um processo de marginalização no que tange negros e mestiços. Lamentavelmente, desde a abolição da escravatura não se desencadearam ações consistentes e de fato efetivas que pudessem facilitar a integração social da população negra. A maior diferença observada nos indicadores sociais sobre a população branca e os negros diz respeito justamente a fatores que,

com maior eficácia, poderiam contribuir para a promoção da igualdade: a educação e o emprego.

Face a essa realidade excludente e desigual, há um consenso de que é preciso adotar dispositivos concretos de combate à elevada desigualdade no país, sendo as ações afirmativas pelo sistema de cotas um desses dispositivos. Além do ideal de concretização da igualdade de oportunidades, figuraria entre os objetivos almejados com as políticas afirmativas o de induzir transformações no imaginário coletivo, subtraindo a ideia de supremacia e de subordinação de uma "raça" em relação à outra.

Convém ressaltar que o sistema de cotas constitui uma política de ação afirmativa que engloba diversos segmentos sociais, a exemplo de pessoas com deficiência, mulheres, indígenas e negros. Deste modo, no plano estritamente jurídico, o Direito Constitucional vigente, no Brasil, é perfeitamente compatível com o princípio da ação afirmativa e já contempla algumas modalidades. Porém, nesta pesquisa a discussão acerca da adoção das ações afirmativas, no Brasil, por meio de cotas será direcionada à população negra, sendo este um segmento social que representa mais da metade da população, discriminada historicamente do ponto de vista étnico-racial.

A adoção desse modelo de política compreendeu uma das principais iniciativas de políticas públicas do Estado brasileiro a favor da população negra. Os primeiros programas de cotas para negros em instituições educacionais e em algumas universidades públicas brasileiras, serviram para desencadear o debate jurídico-social de como o Estado deve reparar as injustiças sociais causadas no passado à população negra e eliminar o problema do racismo.

A motivação para desenvolver uma pesquisa voltada para o tema "cotas raciais" decorre do fato da percepção de que o racismo e a discriminação racial, infelizmente, ainda são uma questão muito presente na sociedade brasileira e que devem ser continuamente debatidas no sentido de que práticas racistas devem ser de fato e de direito totalmente abolidas.

Algo que despertou ainda mais minha atenção e interesse para o tema foi a iniciativa de uma grande empresa de departamentos brasileira ao lançar um programa de *trainee* exclusivamente para negros. Essa ação alcançou grande repercussão tanto de forma positiva quanto negativa, pois vários segmentos da sociedade se insurgiram contra tal programa alegando, equivocadamente, a ilegalidade do mesmo, haja vista que a referida ação estava apenas cumprindo o Estatuto da Igualdade Racial, na

perspectiva de garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades e o direito de igual acesso ao trabalho.

Dessa forma, o interesse em desenvolver esta pesquisa partiu, incialmente, de observações da pesquisadora, que levaram a inquietações quanto a ausência de políticas públicas eficazes, que não sejam somente paliativas, mas que de fato sejam compreendidas como uma política pública permanente, utilizada para ampliar o acesso à educação superior e ao mercado de trabalho àqueles que foram alijados do processo, permitindo-lhes condição de igualdade com os demais grupos sociais. Nesse sentido, torna-se significativo um estudo que possibilite refletir sobre a promoção da igualdade, no âmbito jurídico-constitucional que permeia a institucionalização das cotas raciais, no Brasil, como reflexo das ações afirmativas em prol do princípio da igualdade e da cidadania.

É importante acrescentar que esta temática é relevante, no que concerne à centralidade assumida pelos atores sociais envolvidos, como um dos principais requisitos para a promoção da igualdade racial. Partindo dessa realidade e considerando o contexto escolhido para o desenvolvimento da pesquisa, algumas questões foram fundamentais. Portanto, a questão que norteia a pesquisa é: que medidas políticas estão sendo adotadas para garantir a efetivação das ações afirmativas, mais especificamente as cotas raciais, propostas como políticas públicas, através das quais o Estado busca minimizar lacunas abertas ao longo da história, viabilizando a educação e o acesso ao trabalho como direitos sociais de todos os cidadãos brasileiros?

Com vista a superar as políticas meramente compensatórias das injustiças sociais e contribuir com a desmitificação da superioridade racial e mudança no quadro de desigualdade étnico-racial, a presente pesquisa tem como objetivo principal analisar os fundamentos que viabilizam a aplicação do sistema de cotas raciais à luz do Direito da Igualdade e da Inclusão Social no contexto brasileiro.

Quanto aos objetivos específicos estes compreendem: a) discorrer sobre o papel do negro na construção da história do Brasil, bem como sua luta por reconhecimento identitário e étnico; b) apontar os aspectos jurídico-constitucionais acerca das cotas raciais enquanto ações afirmativas em prol da garantia da inserção dos negros nas instituições educacionais, universidades e no mercado de trabalho; c) discutir, brevemente, a educação no contexto brasileiro, como um direito social e fundamental; d) demonstrar a importância das ações afirmativas em prol do princípio da igualdade e

o reflexo das cotas raciais no mercado de trabalho; e) fomentar a discussão acerca da importância racial como o premente instrumento de acesso à educação de negros, trazendo à baila seu caráter reparatório e potencializador.

Diante de tais objetivos foi investigado por meio do levantamento e análise de referenciais bibliográficos o cenário sociopolítico em que se deu a implementação do sistema de cotas, no Brasil, assim como foram realizados estudos teóricos sobre as bases para a elaboração e efetivação de políticas de ações afirmativas voltadas para grupos populacionais específicos. Aprofundou-se, ainda, ações realizadas pela sociedade civil e instâncias governamentais de modo a identificar os limites e possibilidades para efetivação do princípio da igualdade e implementação de ações afirmativas, especialmente, no Maranhão, que representa o terceiro estado com maior população negra no país.

A escolha da abordagem sobre as cotas raciais para a etnia negra, especialmente, no Maranhão, como foco para compor esta pesquisa, não se deu de forma aleatória. Primeiramente, é necessário destacar que o Maranhão se constitui em uma unidade federativa brasileira, situada na Região Nordeste, abrangendo a subregião Meio-Norte do país, fazendo divisa com três estados brasileiros: Piauí (leste), Tocantins (sul e sudoeste) e Pará (oeste), além do Oceano Atlântico (norte). Possui uma população de 7.153.262 habitantes, sendo a maioria negra. De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), 76,2% dos maranhenses se autodeclaram negros.

Ressalta-se que o grande fluxo de escravos africanos recebidos durante o processo de colonização portuguesa contribuiu para a diversidade étnico-cultural do estado. O elevado percentual de negros maranhenses autodeclarados carregam uma longa história de exclusão social e educacional. Deste modo, as políticas de igualdade étnica e adoção do sistema de cotas raciais, no Estado do Maranhão, para a promoção dessa igualdade se constituíram em objeto de estudo que deu origem a esta dissertação.

Relevante explicitar que nesta pesquisa comumente são utilizados termos como “negro” e “afrodescedente”. Explica-se que a referência a tais termos decorre do fato destas designações representarem fontes de identificação de identidade, valorização étnica e consciência da negritude. A identifcação racial com base na etnia/cor não é assunto pacífico e transpõe uma gama de leituras com distinções metodológicas, pois

a se autodeclarar negro ou afrodescendente, o indivíduo se visualiza dentro de um grupo de origem ancestral africana (independente do fenótipo).

O uso do termo negro é predominante nos discursos analisados, uma vez que seu uso ganhou força com o Movimento Negro, a partir do reconhecimento de que ser negro é sinônimo de pertença às origens africanas e com isso se dá o crescimento da aceitabilidade terminológica. Por outro lado, o termo afrodescendente surgiu para suprir a necessidade de uma terminologia ampla e abrangente que pudesse englobar os negros como um todo. Apesar de nesta disssertação, predominar a preferência pelo termo negro, a discussão em torno dessa terminologia será tratada em um item específico desta pesquisa.

Foi utilizada como metodologia a pesquisa descritiva e o método de análise bibliográfico e documental. Tendo em vista a natureza do objeto de estudo desta pesquisa, foi adotado o paradigma qualitativo de análise, visando um estudo que possibilite reflexões críticas sobre a realidade das políticas públicas do Maranhão para a implementação do sistema de cotas raciais e efetivação do princípio da igualdade, sob uma ótica social e também jurídica.

Como instrumento de pesquisa, foi utilizado um roteiro de entrevista semiestruturado para coleta de dados em relação as ações afirmativas que veem sendo realizadas no sentido de contribuirem para ampliar a inclusão étnico-racial e social no contexto maranhense. Então, para garantir as análises da pesquisa, os roteiros de entrevista previemente elaborados foram aplicados junto aos representantes de 02 (duas) instituições, ora designadas de Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN-MA) e Secretaria Extraordinária da Igualdade Racial, visando a um debate que proporcione a explicação das relações do objeto de estudo com a realidade problematizada.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, a fim de organizar a pesquisa que descreve o objeto de estudo e sua análise. O Capítulo I apresenta uma discussão acerca do papel dos negros na formação histórica do Brasil, relacionando-o com a questão racial. Dessa forma, inicia-se com um breve panorama sobre o negro no contexto da escravidão, bem como a questão racial e o racismo estrutural, no Brasil, além de destacar os movimentos sociais e a luta contra a discriminação racial no contexto brasileiro e mais especificamente, no Maranhão.

O Capítulo II, apresenta um debate teórico abrangendo as políticas de reparação, de reconhecimento e de ações afirmativas, direcionando-se para os seus

aspectos conceituais, objetivos e finalidades. Na sequência, discorreu-se sobre a origem das ações afirmativas e o combate ao racismo e a discriminação no âmbito internacional. Faz-se, ainda, uma breve explanação acerca dos termos “negro” e “afrodescendente” nos discursos sobre as ações afirmativas, no Brasil, e da inclusão social da população negra por meio de tais ações.

No Capítulo III, a abordagem é voltada para a discussão jurídica da constitucionalidade de políticas públicas de cotas raciais à luz da igualdade constitucional, destacando os seguintes aspectos: o Princípio da Igualdade na Constituição Federal, os direitos humanos e fundamentais, o direito à educação como direito fundamental, as cotas raciais e legislação aplicável, a reserva de cotas raciais nas universidades, as cotas raciais nas universidades brasileiras e os critérios adotados, as cotas raciais como critério para ingresso em cargos públicos e a constitucionalidade das ações afirmativas para inclusão no ensino superior e serviço público, no Brasil, destacando também os diversos argumentos favoráveis e contrários ao sistema de cotas raciais.

Em seguida, no Capitulo IV, é apresentada a metodologia traçada para o desenvolvimento da pesquisa, além da análise dos dados pesquisados em conexão com o referencial teórico e de pesquisas desenvolvidas sobre a temática estudada por diferentes autores. Por fim, finaliza-se o trabalho com as conclusões mais relevantes obtidas a partir do escopo teórico e dos resultados da pesquisa *in loco.*

1 O PAPEL DOS NEGROS NA FORMAÇÃO HISTÓRICA DO BRASIL E A QUESTÃO RACIAL: DA ESCRAVIDÃO À CONTEMPORANEIDADE

1.1 O negro no contexto da escravidão

Durante mais de três séculos, o continente americano foi ocupado e dominado por colonizadores vindos, especialmente, da Europa. A ocupação que se deu em toda a América apresentou características divergentes nas diversas regiões colonizadas. No caso da colonização da América do Sul, por exemplo, a mesma divergiu fundamentalmente da praticada da América do Norte, haja vista que os colonizadores desta parte do continente viam na exploração das terras sul-americanas uma forma rápida de obtenção de riquezas para serem levadas à comercialização no mercado interno europeu. Diferentemente desta forma de colonização, os colonizadores da parte norte do continente americano, preocuparam-se com o povoamento e a criação de uma nova sociedade, formada por famílias inglesas impelidas para a região por motivos religiosos e econômicos na sua terra de origem – Inglaterra.

A partir do renascimento dos valores clássicos, ocorridos, principalmente, nas monarquias europeias a partir do século XV e do ambiente propiciado pelas Grandes Navegações, os europeus a exemplo de espanhóis e portugueses começaram a colonizar povos dos continentes africanos e americanos, e escravizaram as sociedades que se opuseram a seus domínios. Eles defendiam a ideia de que essas sociedades eram inferiores e assim justificavam a escravidão que passou a ser relacionada com a cor de pele e com o hábito cultural de determinados povos.

No início do século XVI, a mão-de-obra escrava foi a responsável pela construção do complexo açucareiro, no Brasil, e objeto de constante tráfico interno. A escravidão africana integrou a sociedade colonial, prevalecendo amplamente na economia exportadora. Em meados do século XVI, os negros começaram a ser trazidos da África para o Brasil em navios negreiros. Nesse período, o tráfico de

escravos negros compreendia uma transação mercantilista bastante rentável, uma vez que o comércio de negros africanos, tinham os escravos como uma atividade considerada livre para ser desenvolvida entre o continente africano e o americano.

Pontua Roberto Guimarães Ribeiro[1] que "a caçada de negros na África, sua travessia e a venda passam a constituir o grande negócio dos europeus, em que imensos capitais foram investidos e que absorveria, no futuro, pelo menos metade do valor do açúcar e, depois, do ouro". De forma violenta, os negros foram retirados de suas terras na África e reduzidos à condição de cativo como parte de um projeto colonial de exploração e de opressão. A partir da chegada dos negros ao Brasil, os povos indígenas, os quais já estavam sendo escravizados, começaram a ser substituídos pela mão de obra escrava negra.

Segundo Perdigão Malheiros[2], é interessante observar que ao passo que enquanto alguns pregavam contra a escravidão dos índios por atentatória dos direitos do homem, da lei natural e divina, em se tratando dos africanos negros, nada diziam, ou aconselhavam abertamente a introdução em grande escala de semelhante gente como escravos, por serem considerados superiores aos índios para os duros trabalhos da mineração e da lavoura.

Desde 1808, o Rio de Janeiro passou a ser a sede do Império português, abrigando a Corte e uma elite de brasileiros que pregava a independência política. Contudo, o trabalho escravo continuava sendo a base da produção dirigida para exportação. Mesmo após a independência do Brasil, a exploração do trabalho escravo ainda era a base da economia. Para a manutenção da escravidão, além da importância econômica foi montada um sistema de justificação e legitimação dessa prática. Teólogos e juristas argumentaram durante séculos a favor ou contra a escravização de seres humanos.

O Brasil foi o país que mais importou escravos africanos, entre os séculos XVI e meados do XIX. Estima-se que vieram para o território brasileiro cerca de 4 milhões de homens, mulheres e crianças, o que é equivalente a mais de um terço de todo comércio negreiro. Entre todas as províncias coloniais da época, o Maranhão que até a primeira metade do século XVIII, tinha como principal força de trabalho a escravidão indígena, destacou-se no desembarque de escravos africanos, principalmente, a partir

---

[1] RIBEIRO, Roberto Guimarães. *Classes, Raças e Democracia*. São Paulo: Editora Treze, 2017. ISBN 9788573262322. p. 112.
[2] MALHEIROS, Perdigão. *A Escravidão no Brasil: ensaio histórico, jurídico, social.* Petrópilis, Vozes; Brasília, INL, 2016. ISBN 978857982072. p. 36.

de 1682, quando se organizou a primeira Companhia de Comércio do Maranhão, cuja uma de suas obrigações era fornecer braços escravos trazidos da África para suprir a carência de mão de obra nos latifúndios maranhenses, conforme Matthias Röhring Assunção[3].

Não se sabe com exatidão, o total de negros importados para a região, mas, durante o tempo que ficou em atividade, a Companhia de Comércio do Maranhão trouxe para as terras maranhenses pelo menos 25.000 (vinte e cinco mil) negros. Outro dado mostra que somente pelo Porto de São Luís, entre 1755 e 1820, entraram cerca de 114.000 (cento e quatorze mil) africanos em navios oriundos da região da África ocidental conhecida como Costa da Mina, mais precisamente das localidades Costa do Ouro, Costa dos Escravos e Costa do Marfim. Na capital da província, que concentrava um maior contingente de negros escravizados, o percentual de cativos atingiu 62% da população.

A entrada massiva de mão de obra vinda do continente africano, alterou profundamente a configuração da população maranhense, antes composta por uma maioria de índios e mestiços e raríssimos brancos. No início do século XIX, "66,6 % da população era negra, sendo o índice registado neste Estado, a maior porcentagem de escravizados da população nas possessões portuguesas nas Américas"[4].

No século XIX, muitos questionamentos relacionados à compra e venda de pessoas como mercadoria começaram a vir à tona, tanto, no Brasil, como em outros países e abolição passou a ser inevitável. No entanto, após a assinatura da Lei nº 3353/1888, também conhecida como Lei Áurea, não houve uma orientação destinada a integrar os negros às novas regras de uma sociedade baseada no trabalho assalariado[5] e, sem oportunidades, não tiveram chances de ascender socialmente, colaborando para o fomento dos altos níveis de desigualdade que caracterizam a sociedade brasileira. Sobre esta nova realidade Boris Fausto[6] pontua que:

> […] a abolição da escravatura não eliminou o problema do negro. A opção pelo trabalhador imigrante, nas áreas regionais mais dinâmicas da economia, e as escassas oportunidades abertas ao ex-escravo, em outras áreas, resultaram em uma profunda desigualdade social da população negra. Fruto em parte do preconceito, essa desigualdade acabou por reforçar o próprio preconceito contra o negro. Sobretudo, nas

[3] ASSUNÇÃO, Matthias Röhring. R. *De caboclos a bem-te-vis: f ormação do campesinato numa sociedade escravista,* Maranhão (1800-1850). São Paulo: AnnaBlume, 2015. ISBN 978-85-391-0660-8. p. 57.
[4] *Ibidem*, p. 439.
[5] IPEA. *O destino dos negros após a abolição*. Publicado 29/12/2011. [consult. 12 abr. 2022]. Disponível na internet: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26173:catid=28&.
[6] FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Edusp, 2013. ISBN 8531402409. p. 189.

regiões de forte imigração, ele foi considerado um ser inferior, perigoso, vadio e propenso ao crime; mas útil quando subserviente.

O Brasil, também foi o último país independente do continente americano a abolir completamente a escravatura, em 13 de maio de 1988, através da Lei nº 3.353/1888, conhecida como a Lei Áurea, fruto de uma campanha abolicionista, no final do século XIX, que mobilizou vastos setores da sociedade brasileira.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística[7], na época da abolição, a população brasileira era composta de 43,96% de brancos, 41,40% de pardos e 14,63% de negros. Em relação ao Maranhão, alguns anos antes do fim da escravatura, observa-se no recenseamento imperial de 1872, que no conjunto das províncias brasileiras, este estado possuía uma população de tamanho médio para os padrões brasileiros e, em termos proporcionais, concentrava com a terceira maior população escrava do país. Entretanto, a partir da metade da década de 1870, observa-se um considerável declínio da população cativa no Maranhão, que correspondia somente 21,2% do total e cujo decréscimo foi aumentando até a extinção formal da escravidão em 1888[8].

A Lei Áurea significou, para muitos negros, a possibilidade de ruptura definitiva com as relações sociais de produção até então vigentes, bem como a superação dos estereótipos, superação dos "preconceitos de raças" que estigmatizavam a população de negros livres e os últimos escravizados do país. Desta forma, as reivindicações por liberdade e igualdade que culminaram no 13 de maio buscavam "o dogma social da igualdade perante a lei e perante a sociedade"[9].

Contudo, depois da abolição os escravos libertos foram esquecidos, com exceção de algumas poucas vozes, ninguém parecia pensar que era sua responsabilidade contribuir de alguma maneira para facilitar a transição do escravo para o cidadão. Até mesmo abolicionistas, como o aclamado Joaquim Nabuco, que tão ardentemente militara na campanha abolicionista, no Parlamento, na imprensa por mais de uma década, pareciam ter dado por concluída sua missão. Como bem assinala Kaufmann[10]:

---

[7] IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. *Indicadores sociais*. 2019. Disponível em: www.ibge.gov.br/Acesso em: 20 de maio 2022.
[8] ASSUNÇÃO, Matthias Röhring. R. *De caboclos a bem-te-vis: formação do campesinato numa sociedade escravista,* Maranhão (1800-1850). São Paulo: AnnaBlume, 2015. ISBN 978-85-391-0660-8. p. 63.
[9] LOPES, Nei. *O racismo explicado aos meus filhos*. São Paulo: Contexto, 2016. ISBN 9788522007615. p. 27.
[10] KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. *Ações afirmativas à brasileira: Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. ISBN 9788567900231. p.47

> Ao escravo liberto não foi concedido qualquer tipo de benefício ou de assistência governamental. Após séculos de escravidão física, não houve qualquer incentivo para que conseguissem prosperar sozinhos. [...] a igualdade jurídica sob a ótica estritamente formal, não os tornou cidadãos. A situação econômica de inferioridade perpetuou-se, pois tiveram que batalhar para conseguir a inserção no mercado de trabalho.

Verifica-se, assim, que os negros libertos, após a abolição ficaram desabrigados, excluídos, à margem da sociedade. Em meio a situação de exclusão, a alternativa para muitos ex-cativos foi buscar morada em torno das grandes cidades, enquanto outros preferiram retornar para as fazendas de onde haviam saído, vivendo em condições sub-humanas e em regime semelhante à escravidão. Colaborando com o exposto, Florestan Fernandes[11] assinala que a abolição ocorreu sem qualquer garantia de inserção do negro no mercado de trabalho livre. Após a escravidão, o liberto geralmente não encontrava opções laborais nas cidades, então, a alternativa mais segura de convívio com a "nova" sociedade era o não afastamento da antiga fazenda.

A persistência da cor como uma das formas dominantes de distinção social fez da abolição um ponto de mudança de direção na luta social pelas fronteiras políticas e culturais da cidadania. Aparentemente, a Lei Áurea transformaria a realidade em que o negro vivia, todavia, o que se viu é que a natureza das relações sociais continuava a mesma, o Estado manteve uma posição omissa para com o negro liberto, implicando na continuidade da sua baixa condição social, humilhação, discriminação e marginalização em face do sistema econômico vigente.

Mesmo livres, os negros não tinham cidadania, pois não foram pensadas e destinadas aos mesmos qualquer medida ou política de inclusão para suprir suas necessidades básicas com educação, saúde, moradia, alimentação e renda. O reconhecimento e o combate ao preconceito e às desigualdades não foram uma preocupação entre os abolicionistas brasileiros, uma vez que apesar de terem conhecimento da real situação da população negra, sustentavam discursos que perpassavam pela negação da desigualdade racial e social. Pontua Florestan Fernandes[12] que a abolição transplantou a anomia social da senzala para os centros urbanos e agravou a pobreza da população negra; os negros "viveram dentro da cidade, mas não progrediram com ela e através dela", as oportunidades disponíveis para eles estavam longe de oferecer dignidade e possibilidades de ascensão social.

---

[11] FERNANDES, Florestan. *O Negro no Mundo do Branco*. 1. ed. São Paulo: Cultura, 2015. ISBN 978-8526012301. p.26.
[12] *Ibidem*, p. 439.

Logo após a abolição, o Império brasileiro chega ao fim e tem início, no Brasil, uma nova forma de governo – a República (1889), em meio a um contexto onde predominava o ideal de uma sociedade civilizada, a qual deveria se modelar na cultura da Europa, sendo a cidadania um privilégio da população de etnia branca. Na sociedade brasileira do final do século XIX e início do século XX, estabeleceu-se um ambiente favorável ao preconceito racial, dificultando a integração do negro no contexto social.

Há uma relação muito próxima entre a escravidão a que foram submetidos os negros e a recusa às pessoas de cor negra. O estigma em relação aos negros foi reforçado pelos interesses econômicos e sociais. Imersos no preconceito racial, muitos fazendeiros optaram, foram por trazer imigrantes de outros países para suprirem a mão-de-obra negra. Essa imigração se intensificou após a abolição da escravatura, quando o governo brasileiro deu início a uma política de estímulo à imigração europeia, numa tentativa evidente de "branquear" a população nacional. A sociedade chegou à conclusão de que os negros tinham que ser substituídos por outra mão-de-obra. A esse respeito, leciona Celia Maria Marinho de Azevedo[13] ao afirmar que:

> A força de atração destas propostas imigratórias foi tão grande que, em fins do século XIX, a antiga preocupação com o destino dos ex-escravos e pobres livres foi praticamente sobrepujada pelo grande debate em torno do imigrante ideal ou do tipo racial mais adequado para purificar a 'raça brasílica' e engendrar, por fim, a identidade nacional.

Na prática, o fim da escravidão se constituiu em uma decisão política carregada de consequências econômicas, especialmente, para os senhores de escravos. Após a abolição, com o crescimento no número de homens livres de cor, em uma sociedade marcada pelo preconceito racial, a principal alternativa para os senhores era investir na imigração estrangeira europeia. A imigração de mão de obra europeia como alternativa para substituir o trabalho escravo foi estimulada por diversos questionamentos relacionados a presença dos negros na sociedade brasileira.

Para José de Souza Martins[14], a abolição atendeu aos interesses do capital proporcionando a liberdade do fazendeiro em face do seu escravo e não a liberdade deste, pois a partir do momento que o trabalho escravo se configura menos produtivo do que a mão-de-obra livre, os fazendeiros optaram por outra força de trabalho

---

[13] AZEVEDO, Celia Maria Marinho de. *Onda Negra, medo branco: o negro no imaginário das elites – século XIX*. Rio de Janeiro. Coleção oficinas de História, Paz e Terra, 2017. ISBN 8574194840. p. 62.
[14] MARTINS, José de Souza. *O Cativeiro da Terra*. São Paulo: Editora de Ciências Humanas, 2016. ISBN 9788572444583. p. 51.

(imigrantes europeus) que garantia a continuidade das atividades laborais de forma mais célere e com baixo custo.

A abolição, em uma visão legal, não eliminou e não propôs um debate para se refletir sobre as desigualdades em voga, partindo do princípio do ideal de superioridade racial dos grupos ora identificados como brancos. A ideologia predominante neste período contribuiu para que houvesse um sentimento contrário aos negros, pardos, mestiços ou crioulos, o qual se manifestava de várias maneiras, como por meio da repressão às suas atividades culturais, da restrição de acesso a certas profissões (destinadas aos brancos - profissionais liberais, por exemplo), assim como pela restrição de acesso a logradouros públicos, à moradia em áreas de brancos, à participação política, e diversas outras formas de rejeição ao negro.

O trabalho escravo ocorreu em praticamente todas as sociedades e períodos da humanidade e era justificado tanto por sustentar o padrão de vida de homens livres – geralmente considerados superiores aos escravizados – como pela natureza das atividades desempenhadas pelos escravizados, avaliadas como de menor importância. Desde a abolição da escravatura, no Brasil, não houve lei restritiva que segregasse oficialmente a população negra da população branca. Contudo, segundo Emília Viotti da Costa[15] a maioria da população negra permaneceu numa posição subalterna com menores chances de ascender na escala social. As possibilidades de mobilidade social foram severamente limitadas aos negros e sempre que competiam com os brancos, atitudes discriminatórias ficavam evidentes.

No século XX, começou a ser desenhada a ideologia da democracia racial, que a rigor se constituiu em um termo utilizado para descrever as relações raciais, significando uma sociedade abstraída de 'linha de cor", sem barreiras impeditivas à ascensão social de pessoas de cor a cargos oficiais ou a posições de riqueza ou prestígio. O termo denota a crença de que o Brasil escapou da discriminação racial vista em outros países, como os Estados Unidos da América (EUA). Ressalte-se que segundo o art. 70 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891) os negros não tinham direitos políticos, não podendo votar e serem votados, muitos eram analfabetos, condição na qual se encontrava a maioria da população negra.

[15] COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo: UNESP, 2016. ISBN 978-8539300327. p. 29.

Assim, a inexistência da igualdade política anulava, na prática, a dita teoria da igualdade entre as "raças"[16].

O conceito de democracia racial foi, primeiramente, apresentado por Gilberto Freyre, um estudioso da sociologia e da antropologia, no Brasil, que escreveu em 1933 escreveu a obra Casa-Grande & Senzala[17]. Embora o autor jamais tenha usado este termo nesta obra, ele passou à adotá-lo em publicações posteriores e suas teorias abriram o caminho para outros estudiosos popularizarem a ideia.

Na época, muitos críticos surgiram se opondo à tal ideia da democracia racial, afirmando que a mesma se constitui em um mito, usualmente utilizado como base a alegação genérica de que não seria possível definir com exatidão à qual raça uma pessoa pertença realmente, visto que os próprios indivíduos não são capazes de se definir. Vários pesquisadores, a exemplo de Domingues[18], Lopes[19] e Fernandes[20] relatam estudos em que demonstram a discriminação generalizada nos campos do emprego, educação e política eleitoral.

Não existe democracia racial, no Brasil, o que existe é o mito de uma democracia racial, haja vista que o racismo brasileiro não é tão evidente quanto nos Estados Unidos da América ou na África do Sul, onde mantiveram sistemas legais de segregação racial que perduraram, até a década de 1960 (EUA) e até a década de 1980 (África do Sul). Nestas nações, a população negra era tratada como cidadã de segunda categoria, com acessos restritos a serviços públicos e direitos civis restritos ou negados.

No contexto brasileiro, a falsa concepção de convivência pacífica, sustentada pelo mito da democracia racial oculta uma enorme exploração contra grupos minoritários, impedindo assim a execução de qualquer política de inclusão ou ações afirmativas. O mito da democracia racial foi edificado como elemento de garantia de privilégios aos brancos e de manutenção das desigualdades raciais, no Brasil, negando-se o racismo e a discriminação[21].

---

[16] MENDES, Túlio O, & ROCHA, Ricardo C. *Democracia racial, Racismo e Anti-Racismo no Brasil.* São Paulo: Wark Ed., 2018. ISBN 9788574561109. p. 47.

[17] Em Casa grande e senzala, a obra mais difundida de Gilberto Freyre, vai na contramão das teorias do chamado racismo científico do início do século XX, que defendiam a pureza racial e o "branqueamento" do povo brasileiro como ponto de partida para chegar-se a um estágio de maior evolução social. Para o sociólogo brasileiro, era a miscigenação que gerava um povo mais forte e capaz de maior desenvolvimento.

[18] DOMINGUES, Petrônio. *Mito da Democracia racial: apontamentos*. In: ANAIS... Congresso da ANPUH. Recife: PE, 2015. p. 23.

[19] LOPES, Nei. *O racismo explicado aos meus filhos*. São Paulo: Contexto, 2016. ISBN 9788522007615. p. 33.

[20] FERNANDES, Florestan. *O Negro no Mundo do Branco*. 1. ed. São Paulo: Cultura, 2015. ISBN 978-8526012301. p. 39.

[21] LOPES, Nei. *O racismo explicado aos meus filhos*. São Paulo: Contexto, 2016. ISBN 9788522007615. p.45.

Na história recente do Brasil, segundo Emília Viotti da Costa[22], a ideia de democracia racial passou a ser um mero mito para os revisionistas, que começaram a falar na "intolerável contradição entre o mito da democracia racial e a real discriminação contra negros e mulatos" e a acusar os brasileiros de terem o fundamental preconceito de não serem preconceituosos.

É possível observar que o mito da democracia racial se consubstanciava, e ainda se consubstancia, na generalização de casos de ascensão social do mulato, o que proporcionou um reconhecimento social do mestiço no Brasil. Contudo, a assimilação e reconhecimento social do mestiço se desenvolvia às custas da depreciação dos negros, pois o que se verifica estar oculto neste mecanismo de ascensão social é a concordância da pessoa negra em negar sua ancestralidade africana, uma vez que está socialmente carregada de significado negativo.

A crença no mito da democracia racial é estruturante do sentimento de nacionalidade brasileira, a ponto de operar uma rara concordância valorativa entre as diferentes camadas sociais que formam a sociedade nacional. Na prática, segundo Florestan Fernandes[23], o mito da democracia racial fora criado pelas elites dominantes com uma utilidade prática, ao generalizar um estado de espírito, que possibilitava atribuir à incapacidade ou à irresponsabilidade do próprio negro as dificuldades pelo mesmo vividas. E isso abonaria o branco de qualquer obrigação, responsabilidade ou solidariedade moral em face dos efeitos da exploração abolicionista e da progressiva deterioração da situação socioeconômica do multado e do negro.

Na análise da transição do sistema escravista para o sistema de trabalho livre, Octavio Ianni[24] aduz que, as mudanças na estrutura econômica escravista não acompanharam, no mesmo ritmo, as mudanças na estrutura social. Durante essa transição, negros e brancos transportaram consigo valores, padrões, ideais, técnicas de comportamentos específicos do mundo escravista, que convergiam com a identificação do negro como membro da camada inferior. Afirma ainda o referido autor que com a continuidade desse conjunto de valores sobre a cor, que o senhor e o escravo se metamorfosearam, respectivamente, em branco, e em negro e mulato,

---

[22] COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo: UNESP, 2016. ISBN 978-8539300327. p.37.
[23] FERNANDES, Florestan. *A Integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Ática, 2013. ISBN 9788525045669. p.41.
[24] IANNI, Octavio. *O negro e o mulato*. In: IANNI, Octavio. *As metamorfoses do escravo: apogeu e crise da escravatura no Brasil Meridional*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 2015. ISBN 8576430118. p.49.

porque o mundo que criou tanto o senhor como o escravo, de certa maneira, persistiu, na sociedade livre, com esses personagens se prolongando também nas pessoas.

Tal circunstância fez com que a discriminação se transformasse em um modo de manutenção da distância social que surgiu no sistema escravista e da própria ideia de negro e branco que foi originada nesse mesmo sistema de produção. Para Luciana Jaccoud[25], a democracia racial, não eliminou os estigmas que inferiorizavam o negro, nem reduziu as desigualdades raciais, "[...] entre os negros observam-se os menores índices de mobilidade ascendente, e essas dificuldades são maiores nos oriundos de estratos mais elevados de renda".

A ideia do mito possibilitou ainda a revitalização da ideia de verificar as relações raciais pela aparente ausência de conflitos raciais, o que imprimiu uma falsa impressão da realidade racial do brasil, fazendo com que as pessoas imaginassem que existiam as mesmas oportunidades para brancos e negros.

1.2 A questão racial e o racismo no Brasil

Onde começa o problema do racismo, no Brasil, é uma pergunta de difícil resposta. Mas, muitos especialistas no assunto tentam explicar o processo analisando o tema por vários ângulos da sociedade. Historicamente, há atitudes registradas que podem dar ideia sobre como se construiu esse processo, a partir de ações num passado aparentemente distante. Uma dessas atitudes está associada a escravidão negra na América, desde o século XVI, que se espalhou por toda a colônia brasileira, interferindo nas relações pessoais dos indivíduos e de toda a sociedade. O resultado disso, foi um preconceito próprio das sociedades escravistas.

Existem muitas tentativas de explicação para o fato de os africanos terem sido tão cruelmente escravizados. Segundo Sérgio Buarque de Holanda[26], em seu livro Raízes do Brasil, o negro veio para ocupar o lugar do índio, que não se adaptou ao trabalho escravo. O autor Fernando Novais[27], na obra Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial, discorda da ideia de que escravizaram os africanos por que a

[25] JACCOUD, Luciana. *Racismo e República: O debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil*. In: THEODORO, Mario (Org). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil, 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, 2016. p. 81.
[26] HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro. 2014. ISBN 9788535925487. p. 65.
[27] NOVAIS, Fernando. *Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial*. (1777-1808). Editora HUCITEC. São Paulo, 2016. ISBN 978-8573267433. p. 26.

Europa não tinha mão-de-obra suficiente para colonizar o Novo Mundo. Mas, independentemente do motivo, o fato é que durante quatro séculos, a prática da escravidão foi a base do trabalho no Brasil. Estima-se que quatro milhões de africanos foram trazidos para terras brasileiras como se fossem mercadorias.

Passados mais de 130 anos da assinatura da Lei Áurea, ainda não foi possível desfazer a imagem distorcida construída sobre o negro. É importante levar em consideração que as campanhas por uma reflexão sobre o assunto começaram relativamente há pouco tempo. Dessa forma, entende-se que o processo de abolição não pode ser resumido ao 13 de maio de 1888. Por trás desta data histórica, o comportamento da população negra do país mostra a existência de uma realidade muito complexa.

Após a abolição da escravidão, os negros passaram a ter outro processo de luta, o de garantir o acesso aos bens e setores sociais, ou seja, a luta pela igualdade social e contra a discriminação racial vigente na sociedade brasileira. A Lei Áurea assinada pela Princesa Isabel não significou a igualdade em termos de inclusão e cidadania para negros e ex-escravos, ainda que as diferenças não fossem registradas pela legislação. Na ausência de qualquer programa de integração dessa população pobre e praticamente analfabeta, boa parte deste contingente de cidadãos e seus herdeiros permaneceu excluída dos bens materiais e culturais durante anos, conforme leciona Sílvio Almeida[28].

Ratificando o caráter de marca do racismo praticado, no Brasil, Carlos Moura Amorim[29] aduz que "o indivíduo é discriminado não pela porcentagem de genes característicos da raça negra que está presente em seu corpo, mas sim pela aparência física que ostenta". A percepção social da cor e a escolha e/ou atribuição de categorias de cor é uma operação complexa que envolve não apenas uma apreensão de características fenotípicas, mas em categorias que compõem um sistema e se processam num contexto de interação social.

A cor da pele, durante muito tempo foi empregada como uma das variáveis a partir da qual se definia uma "raça". A ideia de raça que remete à aparência física e à região de origem, está na base do preconceito. As raízes do conceito de raça, tida como algo natural, é encontrada em suas formas modernas a partir da própria escravidão no Novo Mundo. A distinção entre a escravidão moderna e antiga, se dá

[28] ALMEIDA, Sílvio. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019. ISBN 9788530056789. p. 53.
[29] AMORIM, Carlos Moura. *Racismo e Sociedade: para enfrentar o racismo*. Belo Horizonte: Maza Edições, 2017. ISBN 9788540216571. p. 24.

por meio de um novo critério de distinção: a cor da pele. Segundo Andreas Hofbauer[30]:

> A cor passou a ser um sinal de escravidão moderna, no mundo Ocidental. (...) até a Idade Média a ideia de cor era subordinada a uma concepção de mundo divinizada. E lentamente, essa ideia (da cor) passou por um processo de naturalização. Assim, durante muito tempo, a 'cor da pele' não foi vista como um dado natural objetivo (ou biológico). "Preto negro" representava, em primeiro lugar, o mal, o moralmente condenável, o pecado, enquanto o "branco", expressava o divino e a pureza da verdadeira fé.

A raça como categoria moderna possui raízes distintas como árabes, latinas e italianas, e serviu aos efeitos de poder da Europa moderna, nos empreendimentos coloniais e expansionista. Expansão essa que não se configura somente do ponto de vista econômico como afirma Frantz Fanon[31] que registra: "certos homens queriam inflar o mundo com seu próprio ser, representando a acepção de raça, maneiras arbitrárias de classificação e discriminação do "outro".

O conceito de raça possui diferentes origens, sendo que uma delas, do italiano razza, derivado do latim *ratio,* significa 'categoria', 'espécie'; outra tem sua origem no termo latino *radix*, que significa 'raiz', utilizada para se referir às origens, dando um sentido de linhagem ou grupo homogêneo[32]. A partir de 1800, a palavra raça passou a ser tratada com novos significados na Europa, marcada por uma passagem na hermenêutica da sua definição, de modo que cada vez mais ela foi se secularizando.

A força do conceito de raça na construção da modernidade por meio de suas várias acepções e usos diversos é decorrente, em grande parte, do processo de mudanças permanentes e de fragmentações constantes e pela diferença que impacta os sujeitos, que terão de se posicionar em uma pluralidade de "posições", ou identidades. O conceito de raça é uma edificação social e histórica, lançada no interior das relações sociais e de poder. De acordo com Maria da Rocha[33]:

> A noção de raça se configurou pensamento ocidental a partir das obras de filósofos e cientistas dos séculos XVIII e XIX, que em geral, caracterizavam os povos apoiando-se nas diferenças aparentes e hierarquizadas a seu modo, tratando, sobretudo, as raças brancas como superiores.

A ideia de que a teoria das raças antecede o racismo pressupõe que a noção da ascendência étnica se desenvolveu na Europa dos séculos XVIII e XIX de acordo com

---

[30] HOFBAUER. Andreas. *Raça, cultura e identidade e o "racismo à brasileira*". São Carlos: EDUFSCar, 2003. ISBN 9786567891. p. 35.
[31] FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Rio de Janeiro: Editora Fator, 2008. ISBN 978-85-232-0483-9. p. 187.
[32] MUNANGA, Kabengele; GOMES, Nilma Lino. *O negro no Brasil.* São Paulo: Global, Ed, 2006. (Coleção para entender). ISBN 9788526022720. p. 45.
[33] ROCHA, Mariana da. *Educação e diferenças raciais no Brasil*. Revista Ciência Sociedade, vol. 10, n. 23, p. 217-230, 2016. p. 21.

a teoria das raças, a qual definia a humanidade em subespécies dispostas de acordo com uma hierarquia. Conforme esta visão, a teoria das raças tornara-se uma ferramenta importante para criar e justificar a discriminação e a segregação. A instabilidade do termo "raça" prova que sua classificação reflete o contexto histórico, em vez de defini-lo. O problema é que o termo acabou por se tornar demasiado contaminado pelas práticas políticas de segregação.

No tocante a história da classificação das "raças", o Brasil teve seu primeiro recenseamento em 1872, distribuindo o quesito cor em quatro tipos, quais sejam: branco, preto, caboclo e pardo. No segundo recenseamento, datado de 1900, passou a vigorar os tipos: branco, preto, caboclo e mestiço e em outro censo realizado em 1940, foi incluindo o elemento amarelo. Ressalta-se que durante todo o período de Ditadura Militar vigente, no Brasil, o quesito foi retirado das pesquisas, como uma forma absurda de demonstrar que a sociedade brasileira era democrática racialmente. A partir da década 1980, o quesito cor retornou as pesquisas seguindo a seguinte classificação: branco, preto, pardo, indígena e amarelo. Desde 1991, a classificação oficial de autodeclaração adotada pelo IBGE toma o negro como uma característica fenotípica, abarcando os pretos e pardos.

O DNA (ácido desoxirribonucleico)[34] é o fio da vida que liga os seres humanos. Negros, brancos, índios e asiáticos partilham 99% dos genes. O conceito de raça não tem base genética, sendo que a cultura e o meio em que se vive influenciam muito mais na determinação dos grupos étnicos do que o código genético. Antônio Sérgio Alfredo Guimarães[35] assinala que quando nos referimos à 'raça' devemos entender seu sentido como sendo social, e não biológico. Dessa forma, definimos uma razão sob esse viés: "construtos sociais, formas de identidade baseadas numa ideia biológica errônea, mas eficaz socialmente, para construir, manter e reproduzir diferenças e privilégios".

O reconhecimento da multiplicidade de características físicas e culturais de diferentes povos constitui a riqueza da espécie humana em sua diversidade. O racismo consiste na hierarquização dessas diferenças e embora não existam raças, em sentido biológico, não há como desconhecer a existência de raça, em sentido social, no âmbito da cultura vivenciada no dia a dia de nossas experiências. Conforme

[34] Ácido desoxirribonucleico é um tipo de ácido nucleico que possui destaque por armazenar a informação genética da grande maioria dos seres vivo

[35] GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. Novos estudos, nº 43, 2014. p. 56.

ressalta-se Octavio Ianni[36], o racismo não é uma ciência e também não pode ser tomado como uma simples corrente de opinião pública. O racismo é, por natureza deontológica, uma ideologia. O que difere uma simples corrente de opinião pública é o fato de ela ser uma corrente de opinião qualificada por ser portadora de uma chave para a solução dos problemas da humanidade.

Uma corrente de opinião só pode ser caracterizada como uma ideologia quando se propõe mostrar o caminho para a solução dos grandes problemas humanas. A ideologia apresenta-se sempre como uma chave para a correção da histórica epopeia e da aventura humana na terra. No âmbito jurídico brasileiro, o Supremo Tribunal Federal (STF) já declarou que o conceito de raça deve ser entendido sob o viés cultural, diante da ínfima diferença genética entre os grupos étnicos, deixando assim assentado:

> Com a definição e o mapeamento do genoma humano, cientificamente não existem distinções entre os homens, seja pela segmentação da pele, formato dos olhos, altura, pelos ou por quaisquer outras características físicas, visto que todas se qualificam como espécie humana [...]. A divisão dos seres humanos em raças resulta de um processo de conteúdo meramente político-social. Desse pressuposto origina-se o racismo, que, por sua vez, gera discriminação e o preconceito segregacionista.

Portanto, embora biologicamente não existam raças humanas, os preconceitos incorporados na mentalidade social continuam a julgar e avaliar as capacidades dos indivíduos e coletividades de acordo com a "raça biológica". Na prática sempre que alguém associa um comportamento social a uma característica biológica de um indivíduo, estará racionando de forma racista.

Quando fazemos referência as diferenças entre o racismo praticado nos Estados Unidos da América (EUA) e, no Brasil, fica claro o cenário em que o negro foi introduzido em cada uma dessas regiões da América. Nos EUA, pratica-se o preconceito de origem, de caráter genético e no contexto brasileiro predomina o de marca, de matriz fenotípica. Sandra Rachel M. Nogueira[37] indica alguns aspectos que distinguem esses dois tipos de preconceitos (de marca e de origem). No primeiro, prevalecem o dogma da cultura, enquanto que no segundo, há uma exclusão do negro.

---

[36] IANNI, Octavio. O negro e o mulato. In: IANNI, Octavio. *As metamorfoses do escravo: apogeu e crise da escravatura no Brasil Meridional.* São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 2015. ISBN 8576430118. p. 52.
[37] NOGUEIRA, Sandra Rachel M. *Desigualdade Racial no Brasil.* Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – INEP, 2015. p. 21.

No cenário brasileiro, o negro é duplamente discriminado, por sua situação socioeconômica e por sua cor de pele. Neste sentido, é importante, no Brasil, que a política de cotas raciais considere o viés econômico como mais um fator de discriminação dos negros, face sua condição econômica ser extremamente desfavorável em relação aos brancos, diferindo-se da política de cotas raciais existente nos Estados Unidos da América (EUA), que por lá, como exposto, o racismo é de origem (pouco importando o nível social do negro, sendo mesmo assim discriminado).

Na mesma linha da dupla discriminação sofrida pelos negros, a despeito de firmar a diferença entre a discriminação norte-americana e brasileira contra o negro, aduz Roberta Fragoso Menezes Kaufmann[38] que por lá, a causa exclusiva é a cor, ao passo que, no Brasil, há forte indícios de que, pelos menos, dois fatores concorram para a exclusão do negro brasileiro: a cor e a classe econômica desfavorável.

Em outro prisma, há autores que enfatizam que a discriminação não deve ser enfocada apenas sob a vertente econômica, ignorando elementos socioculturais, antropológicos e psicológicos. Entre estes autores está o pesquisador Thiago André Ávila[39], que observa a necessidade de existir não somente uma relação de pertinência entre o instrumento adotado e o escopo, que através dele se quer atingir, ou seja, o estabelecimento de cotas ou preferências em favor de determinados grupos historicamente discriminados, com vista à promoção da inclusão social que permite alcançar tal escopo, modificando as anomalias sociais de forma gradual.

É importante entender que a escravidão não surgiu do racismo, mas sim o contrário, ou seja, o racismo moderno é resultado da escravidão. Constitui-se, enquanto forma de sistema de ideias de ascendência de uma classe sobre outra, dentro das semelhanças de produção da vida material. No Brasil, até o início do século XX, a mestiçagem era vista do ponto de vista da biologia e considerada um fator de atraso do país, uma vez que o pensamento dominante alegava que a “raça branca” tinha chegado mais longe na evolução da humanidade. As manifestações do preconceito contra negros e mestiços eram abertas até recentemente, havendo restrições quanto à sua presença em determinados recintos públicos.

---

[38] KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. *Ações afirmativas à brasileira: Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. ISBN 9788567900231. p. 56.

[39] ÁVILA, Thiago André. *Crimes raciais, Racismo, Injúria racial, Crimes de preconceito e discriminação racial.* Rio de Janeiro: Edições, 2019. ISBN 9788530039765. p. 56.

A própria mestiçagem foi considerada por ideologias discriminatórias como um processo que provoca o desaparecimento das qualidades que outrora tornaram o conquistador capaz das conquistas. Os fundamentos desta ideologia e, sobretudo, a mestiçagem, tida como um dos seus legados repercute e permanece vivo na mentalidade social brasileira, devido ao enraizamento de ideias que buscaram comprovar a suposta inferioridade da população negra e os malefícios da predominância dos negros no país, durante fins do século XIX e primeiras décadas do século XX[40].

Além de ser o Brasil o país que escravizou o maior número de africanos durante a vigência do sistema escravista colonial e o último das Américas a pôr fim à escravidão, o fato da população negra ser a maioria, levou a elite a fortalecer as teorias racistas. A mestiçagem enquanto produto do processo de branqueamento constitui um elemento essencial na ideologia racial brasileira que se baseou numa ideia elitista, estrategista e racista que acreditava que a união entre grupos étnicos de cor mais clara com os negros seria poderia ser um projeto para solucionar as mazelas raciais.

Mesmo em tempos mais atuais, a discriminação baseada não somente em fatores socioeconômicos, mas também na aparência física persistem, e apesar de existirem leis proibindo este tipo de discriminação, não são raras as ocasiões em que o preconceito e a discriminação são praticados contra indivíduos negros.

1.2.1 Racismo estrutural em dados

A crença equivocada da coexistência cordial e harmoniosa das etnias que compõem a sociedade brasileira, incorporada a crença da inferioridade do negro, concretizou um quadro de desigualdade racial estruturada no Brasil. O racismo estrutural é aquele que não é explícito em um preconceito em uma discriminação, mas está enraizado na sociedade.

O racismo estrutural finca-se nas bases da sociedade brasileira e só é perceptível por um olhar mais crítico da discrepância de renda, de empregabilidade e de marginalização da população negra em relação à população branca. Dessa forma,

[40] SILVA, Vanda da. *A igualdade no direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. ISBN 9788566720147. p. 29.

segrega negros e brancos em classes sociais diferentes, dificultando o acesso da população negra a serviços básicos de educação, saúde, segurança e ao emprego digno[41].

Recentes estudos e pesquisas têm comprovado ao conjunto da sociedade que a dinâmica étnico-racial tem influído de forma decisiva no quadro de exclusão social do país. Na Síntese de Indicadores Sociais 2020, o IBGE analisa as condições de vida da população brasileira, levando em consideração fontes oficiais de informação e dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). O estudo revela desigualdades estruturais, que ainda mantêm grupos populacionais.

O sinal do preconceito e da discriminação racial está contido na desigualdade de acesso às atitudes sociais e nos baixos índices socioeconômicos, o que expõe a necessidade de ampliar o entendimento de como o preconceito atua nos diversos segmentos sociais. Neste sentido, cabe, entender os mecanismos de funcionamento que recusa a correta história do povo negro, discriminados e excluídos no âmbito educacional, nos livros, mídia e mercado de trabalho, conforme disciplina Sílvio Almeida[42].

Pesquisas e dados estatísticos vêm demonstrando que a população negra é um segmento submetido a discriminação e preconceitos raciais advindos do racismo. O desemprego é maior para os negros, a escolarização é menor em decorrência da evasão e do atraso escolar e também em decorrência da falta de oportunidades educacionais nos locais onde reside a maioria dos negros ou afrodescendentes.

Órgãos como a Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), entre outros, vêm assinalando a discriminação, exclusão e a falta de oportunidade para a população negra. Essas desigualdades têm sinalizado a necessidade de medidas de promoção da igualdade aos segmentos populacionais em desvantagem[43].

A criação de instituições em defesa igualdade racial rompe com o silêncio das estruturas governamentais, sejam municipais ou estaduais, no que tange ao

---

[41] KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. *Ações afirmativas à brasileira: Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. ISBN 9788567900231. p. 59.
[42] ALMEIDA, Sílvio. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019. ISBN 9788530056789. p. 69.
[43] KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. *Ações afirmativas à brasileira: Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. ISBN 9788567900231. p. 62.

reconhecimento das desigualdades. É papel destas instituições promover a cidadania das populações afrodescendentes e a equidade nas relações sociais, através da adoção de políticas especificas, que contribuem para o pleno desenvolvimento e participação nos bens produzidos pela sociedade; contribuir com o poder público em todas as suas esferas administrativas, acompanhando a elaboração e o desenvolvimento de programas e projetos, no que concerne às políticas públicas que promovem a igualdade de direito e oportunidade, bem como o acesso e a permanência no mercado de trabalho. Além disso, estão aptas a proporem a adoção de medidas legais, visando modificar ou revogar leis, regulamentos, usos e práticas que constituem discriminação racial.

Cabe ressaltar uma forma de racismo bastante recorrente no contexto brasileiro, que é o racismo institucionalizado, uma modalidade discriminatória que pode adotar múltiplas formas de manifestação, a exemplo do tratamento diferenciado e, muitas vezes, depreciativo atribuído às pessoas negras nas instituições de ensino[44]. O racismo institucionalizado em todos os níveis de ensino é a principal causa do fracasso e da exclusão ou barreira diante dos grupos raciais rejeitados. Nos órgãos estatais brasileiros, o racismo institucionalizado diz respeito a uma naturalização das desigualdades raciais. Ele está presente em todos os níveis de Estado, desde o processo seletivo, atuando em todas em todas as fases de progressão das carreiras públicas

Portanto, o racismo é um fato social presente de forma concreta na composição social brasileira e a luta por sua superação constitui-se em um elemento importante para a constituição de novas dinâmicas de relações sociais. Ao mesmo tempo, a luta de superação do racismo deve ter como horizonte a modificação do modelo de organização vigente, que produz firmemente formas de ideologias de ascendências. Superar o racismo significa fortalecer a identidade étnica da população negra.

A noção de identidade passou a ser abordada por diversas áreas do conhecimento. No tocante à identidade racial ou étnica, o importante é perceber os processos de construção, que podem ser lentos ou rápidos e tendem a ser duradouros, sendo necessário estar atento aos elementos negativos, como os estereótipos e as situações de discriminação.

---

[44] PRUDENTE, Wilson. Justiça Global: *cotas raciais no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Ed. Impetus, 2012. ISBN 978-8576268611. p.28.

1.3 Os movimentos sociais e luta contra a discriminação racial no Brasil e no Maranhão

Diversas instituições da sociedade civil brasileira, juntamente com poder público, têm enfrentado o desafio de possibilitar a garantia dos direitos a um segmento historicamente discriminado, o que implica no reconhecimento de que se vive em um país, em um estado e em um município marcados pelas desigualdades étnicos-raciais; reconhecimento que cor/etnia influenciam nas oportunidades de emprego e renda, e acesso à educação.

As reivindicações e propostas do Movimento Negro ao longo do século XX, apontam para a necessidade de diretrizes que orientem a formulação de projetos no que diz respeito a importância dada as relações étnico-raciais, ao reconhecimento da diversidade da nação brasileira, ao igual direito de educação de qualidade, com vista a construção de uma sociedade justa e democrática. É importante salientar que tais propostas têm como metas garantir os direitos da população e superar tensas relações produzidas pelo racismo e discriminações, sensíveis e capazes de conduzir a reeducação das relações entre diferentes grupos étnico-raciais[45].

A criação e/ou apoio a instituições voltadas para a luta contra o racismo e a discriminação racial que busquem a promoção da igualdade social, vem romper com o silêncio das estruturas governamentais, sejam municipais ou estaduais, no que tange ao reconhecimento das desigualdades. No Maranhão, instituições como essas instituições inauguram uma inovação nesse campo e entre as suas diversas finalidades.

Respondendo a solicitação de membros da entidade e da sociedade ludovicense, o Conselho Municipal das Populações Afrodescendentes (COMAFRO) de São Luís foi criado por meio de um projeto de lei com o objetivo principal de deliberar em todas as esferas da administração pública acerca de políticas públicas específicas direcionadas à promoção e desenvolvimento da população negra nas áreas econômica, política, social e cultural, sob a ótica de suas reivindicações históricas destinadas a garantir a igualdade de oportunidades. Anteriormente, o referido Conselho funcionava com base na Lei Orgânica do Município e não possuía

[45] ROCHA, Mariana da. *Educação e diferenças raciais no Brasil*. Revista Ciência Sociedade, vol. 10, n. 23, p. 217-230, 2016. p. 23.

regulamentação determinada em lei. A regulamentação do COMAFRO foi adequada à institucionalização do Programa Municipal de Combate ao Racismo e de Garantia da Diversidade Étnica, que prevê a adoção de medidas para reduzir a discriminação contra afrodescendentes.

Para alterar essa realidade, no Maranhão há diversas entidades e organizações negras que vêm realizando ações para combater o racismo, o preconceito racial, reivindicando políticas públicas de promoção da igualdade racial por parte dos governos. A mais antiga dessas instituições é o Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN), que há mais de 30 anos mobiliza militantes e profissionais para a organização política e cultural da população negra, através de ações que visam fortalecer a resistência, a luta, a identidade cultural desse segmento maranhense.

A Companhia Officina Affro do Maranhão é resultado de um projeto voltado para o desenvolvimento de projetos de valorização da cultura afro-brasileira e contra o racismo, preconceito e discriminação, através de montagem de espetáculos. Outra instituição é o Grupo de Mulheres Negras Mãe Andreza (GMNMA), fundado em 1986 nas estruturas do CCN e cuja missão é incentivar e fortalecer a organização das mulheres negras, através da formação política a partir da realização de oficinas voltadas para os mais variados setores do mercado de trabalho.

2 POLÍTICA DE REPARAÇÃO, DE RECONHECIMENTO E DE AÇÕES AFIRMATIVAS

2.1 Aspectos conceituais, objetivos e finalidades

Os mecanismos de inclusão social, existentes em diversos países do mundo, além de promoverem maior participação de categorias discriminadas, são vistos como instrumentos que possuem o condão de implementar maior igualdade de um modo geral. Ao analisar tais mecanismos, a conceituação do que seja discriminação é essencial para compreender melhor todas as consequências desta prática tida, na maioria das vezes, como negativa em face da sua utilização na sociedade com este sentido.

Quando se verifica o significado do termo "discriminar" observa-se que o mesmo, não assume nenhum teor negativo em sua significação, haja vista que é semelhante a distinguir, separar, especificar, diferenciar discernir. Portanto, ao tratar das discriminações dentro do domínio das ações afirmativas, aduz Leila Pinheiro Bellintani[46].

> Tal expressão pode também ter um conteúdo positivo, desde que as diferenciações impostas visem beneficiar categoriais que necessitam ser privilegiadas para ascender socialmente em face dos longos anos de preconceitos a que foram subjugadas. [...] Além da possibilidade utilização deste termo com sentido benéfico, o vocábulo "discriminação" pode também ser legalmente utilizado para fazer referência a diferenciações impostas normativamente quando têm origem na necessidade de salientar alguma característica especial do indivíduo para desenvolver determinadas atividades, pois existem, por exemplo funções que demandam uma delimitação do grupo que poderá participar da seleção ou exercê-las [...].

Este último sentido para o termo, denota um tratamento diferenciado que é conhecido internacionalmente como "*business necessity*"[47], sendo observado em quase todos os ordenamentos jurídicos. Em determinados casos especiais, o Direito

[46] BELLINTANI, Leila Pinheiro. *Ação afirmativa e os princípios do Direito: a questão das quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016. p. 42.
[47] Inerente a natureza da atividade ou de determinado negócio, que às vezes pode validamente justificar algum tipo de discriminação.

assegura a possibilidade de adoção de discriminações, sendo estas consideradas legitimas nestas situações, em face de indivíduos que necessitam receber tratamento diferenciado, para que possam gozar das mesmas oportunidades de forma igualitária. Nestes casos, como bem explica Joaquim Barbosa Gomes[48]: "cuida-se de dar tratamento preferencial, favorável, àqueles que historicamente foram marginalizados, de sorte, colocá-los em um nível de competição similar aos que se beneficiaram de sua condição de exclusão".

Em meio a debates jurídicos, ganhou força na doutrina a menção a duas modalidades de discriminação: a positiva e a negativa. A negativa é aquela considerada atentatória aos direitos e liberdade fundamentais, conforme expressado pela Constituição Federal (1988). A positiva é aquela que busca atingir equilíbrio social, estabelecendo garantias à segmentos sociais que foram mantidos à margem da fruição e direitos básicos.

É notório, nos diversos entendimentos da doutrina que nem toda discriminação há de ser considerada incompatível com os preceitos constitucionais contemporâneos pois, por vezes, estabelecer uma diferença faz-se necessário para a própria seguridade do princípio da isonomia, atendendo as exigências de outro princípio – o da dignidade humana.

Por outro lado, a discriminação em seu sentido negativo, representa a valorização generalizada e definitiva de diferenças, reais ou imaginárias, em benefícios de quem pratica, como meio de justificar um privilégio. Autores como Elaine Cruz[49] afirmam que há de se falar em discriminações ilícitas (adotadas para sanar preconceitos oriundos da história da própria humanidade) e discriminações licitas, sendo as primeiras a representatividade "da conduta humana (ação ou omissão) que viola os direitos das pessoas com base em certos critérios frutos de um preconceito que se manifesta por um julgamento prévio, negativo, estigmatizando pessoas por meio de estereótipos.

A discriminação depende de uma conduta ou ato, que pode ser omissivo ou comissivo, do qual resulte a violação do direito de outrem em virtude de etnia, gênero, idade, estado civil, deficiência física ou mental, opção religiosa e outros aspectos

---

[48] GOMES, Joaquim Barbosa. *A aplicação do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro*. In: *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas.* Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2018. p. 22.

[49] CRUZ, Elaine. Agência Brasil. *Estudo mostra a discrepância das desigualdades raciais e sociais no Brasil.* Publicado em 19/09/2017. [consult. 25 abr. 2022]. Disponível na internet: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-09/estudo-mostra-discrepancia-desiguladades-sociais-raciais-brasil. p.41.

relacionados à identidade pessoal de cada um. Poder-se dizer que qualquer ação afirmativa surge, então, dentro de um contexto em que se busca afastar, ou, ao menos mitigar, os efeitos da discriminação.

Ressalta-se que não se pode confundir diferenciações legitimadas na extrema desigualdade com a discriminação odiosa. É relevante entender claramente a distinção entre os termos "diferenciação" e "discriminação", visto que as ações afirmativas raciais para serem legítimas constitucionalmente devem estar fundamentadas no primeiro destes conceitos, ou seja, ao distingue-se a diferenciação da discriminação tem-se que "a primeira visa a assegurar a igualdade; a segunda, invocando as diferenças, visa estabelecer a desigualdade".

Em uma visão respeitadora dos direitos humanos e fundamentais, há necessidade de uma visão da adoção de ações afirmativas para a manutenção da igualdade, como instrumento efetivo de combate à discriminação social ou racial. Neste âmbito, políticas de reparações e de reconhecimento formaram sistemas e programas de ações afirmativas, isto é, conjunto de ações políticas dirigidas à correção de desigualdades raciais e sociais, orientadas para oferta de tratamento diferenciado com vistas a corrigir desvantagens e marginalização criadas e mantidas por estrutura social excludente e discriminatória[50].

As ações afirmativas constituem instrumentos que visam induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica, subtraindo do imaginário coletivo a ideia de supremacia e subordinação de uma etnia sobre a outra[51]. Visam, ainda, implantar maior representatividade das minorias discriminadas no domínio econômico, social, político e cultural da sociedade. Neste esteio, também se faz necessário implantar uma maior pluralidade e diversidade, promovendo, dessa forma, o multiculturalismo.

A promoção do pluralismo e da diversidade, nas esferas laboral e educacional implica, maior conscientização e consequente transformação de comportamento por parte de todos os cidadãos. Com bem destaca Leila Pinheiro Bellintani[52], as ações afirmativas possuem como um dos principais escopos empreender na educação e no emprego um reflexo da realidade social de cada Estado, promovendo o multiculturalismo e a diversidade.

---

[50] COMAFRO – Conselho Municipal das Populações Afrodescendentes. *Não silencie diante do racismo.* São Luís, 2013. p. 39.
[51] GOMES, Joaquim Barbosa. *A aplicação do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro*. In: *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas.* Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2018.
[52] BELLINTANI, Leila Pinheiro. *Ação afirmativa e os princípios do Direito: a questão das quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016. p. 61.

As ações afirmativas são fundadas em princípios legitimadores dos interesses humanos, dos princípios da isonomia e da defesa da dignidade da pessoa humana. Toda a ação negativa para com a dignidade da pessoa humana, significa positivação de ações que violam os princípios da isonomia e da dignidade da pessoa humana. Sidney Madruga[53] nos ensina que:

> (...) pode-se conceituar as ações afirmativas como políticas de caráter temporário ou indeterminado concebidas tanto pelo poder público como pela iniciativa privada, de forma compulsória ou voluntária, direcionadas par uma determinada parcela da população, excluída em função de origem, raça, cor, gênero, deficiência, etnia, opção sexual, religião ou condição econômico-social, que se destinam, além do incremento à diversidade e o combate às relações sociais de subordinação, a corrigir ou, ao menos, minimizar as distorções ocorridas no passado e propiciar a igualdade de tratamento e de oportunidades no presente.

As ações afirmativas possuem um duplo fundamento jurídico-sociológico. Primeiramente, há a necessidade de reparação de grupos historicamente marginalizados, se o Estado vier a reconhecer as práticas exploratórias. Em segundo lugar, há também a necessidade de concretizar-se a isonomia material entre distintos grupos sociais, étnicos e raciais, mediante uma política (re)distributiva de bens, vantagens e recursos, desde que se reconheça uma situação presente de franca desigualdade.

Além de proibir determinados tipos de segregação, faz-se necessário atuar no sentido de introduzir políticas compensatórias, capazes de estimular a inserção e a inclusão de grupos vulneráveis no espaço social. E, dentro desse contexto, as medidas afirmativas apresentam-se como um poderoso instrumento de inclusão social. A política de ações afirmativas pode vir a assegurar a igualdade de oportunidades à população negra e para tanto é importante levar em conta que para a eliminação das desigualdades é necessário que sejam formuladas ações de combate ao racismo. É preciso considerar ainda que para a correção de erros históricos, faz-se necessário adotar legislação e medidas que promovam a igualdade.

Fernando Gouveia Montebello[54] comenta que toda ação afirmativa se destina a promover as oportunidades de grupos minoritários definidos dentro de uma sociedade para dar-lhes a igualdade de acesso à da maioria da população. Muitas vezes, a ação afirmativa é instituída para o governo em contextos educativos visando garantir que

---

[53] MADRUGA, Sidney. *Direitos humanos sob a ótica da diferença e ações afirmativas*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. ISBN 9786578900143. p. 245.
[54] MONTEBELLO, Fernando Gouveia. *Os negros após a Abolição*. Revista Desafios do Desenvolvimento IPEA. São Paulo. Ano 8. Edição 70, 2015. p. 64.

determinados grupos minoritários dentro de uma sociedade sejam capazes de participar de todas as oportunidades de treinamento.

As ações afirmativas são definidas como políticas públicas destinadas a atender grupos sociais que se encontram em condições de desvantagens ou vulnerabilidade social em decorrência de fatores históricos, culturais e econômicos. Como bem define K. S. Soares[55]: "denominam-se ações afirmativas as ações que buscam corrigir a desigualdade entre homens e mulheres, ou entre brancos e negros, seja no âmbito da política, da educação ou do trabalho". E complementa o referido autor: "as ações afirmativas não são uma fonte de discriminação, mas veículo para remover os efeitos da discriminação".

Para Dagoberto José Fonseca & Luís Flávio Silva[56], as ações afirmativas devem ser compreendidas não tão somente, como políticas e práticas públicas e privadas que visam à correção e superação das desigualdades impostas a determinados grupos sociais e étnico-raciais, mas, sobretudo, como um espaço de confluência de saberes com potencial contestatório capaz de desencadear um processo de reeducação da sociedade, do Estado, da escola em relação à diversidade étnico-racial.

Complementando o entendimento acerca da definição de ações afirmativas Joaquim Barbosa Gomes[57] salienta que:

> Estas políticas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional [...] e tem como meta o engendramento de transformações culturais e sociais, aptas a inculcar nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios democráticos, do pluralismo e da diversidade

Através dos diversos conceitos mencionados, percebe-se que essas medidas têm como uma de suas características mais relevantes, o caráter temporário, o que significa que verificado o seu alcance de uma verdadeira igualdade de resultados entre sujeitos considerados desiguais, esses mecanismos devem ser suprimidos do ordenamento jurídico, não devendo, portanto persistirem para que assim não se descumpra o princípio da igualdade, tratando desigualmente os iguais.

---

[55] SOARES, K. S. *O Brasil e a Lógica Racial*. Revista Estudos Étnicos, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 265-286, 2017. p. 24.
[56] FONSECA, Dagoberto José, & SILVA, Luís Flávio. *Políticas públicas e ações afirmativas.* (Consciência em debate). São Paulo: Selo Negro, 2014. ISBN 9788560078910. p. 48.
[57] GOMES, Joaquim Barbosa. *A aplicação do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro*. In: *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas.* Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2018. p. 6.

Concebidas pioneiramente pelo Direito dos Estados Unidos da América, as definições sobre as ações afirmativas giram em torno das ideias de política pública, intervenção estatal, inclusão social, igualdade material e representam a mais eloquente manifestação moderna da ideia de Estado promovente, eis que participam de sua concepção, implantação e delimitação jurídica todos os órgãos estatais essenciais.

2.2 Origem das ações afirmativas no contexto internacional

É certo que haveria de demorar muito tempo antes de ser realizado inteiramente o programa constitucional da igualdade de direitos, mesmo nos países democráticos. Atualmente, os mecanismos de promoção da igualdade entre os cidadãos têm se expandido por todo o cenário internacional, inclusive, pelos países europeus que vêm tentando promover a inclusão política de minorias e grupos marginalizados socialmente.

A história das ações afirmativas passa, necessariamente, pela experiência americana. Portanto, as primeiras iniciativas de políticas de ação afirmativa surgiram nos Estados Unidos nos anos de 1960. Fernando Gouveia Montebello[58] explica que o termo foi usado pela primeira vez nos Estados Unidos no ato *Executive Order* n. 10925 assinado pelo presidente John Kennedy, em 6 de março de 1961. Defendia este ato a necessidade de serem adotadas ações afirmativas para assegurar que as pessoas obtivessem empregos e que, como funcionárias, fossem bem tratadas durante a relação empregatícia, sem levar em conta sua raça, credo, cor ou origem de nacionalidade.

Outro presidente norte-americano, Lyndon Johnson, também adotou medidas específicas (em 1965) para a promoção da inclusão social do negro como a preferência na contratação com o Estado e para o preenchimento de vagas em cargos públicos. O pioneirismo norte-americano deve-se ao fato de que os EUA, há pouco mais de dois séculos, tinham sua estrutura socioeconômico embasada em um sistema

[58] MONTEBELLO, Fernando Gouveia. *Os negros após a Abolição*. Revista Desafios do Desenvolvimento IPEA. São Paulo. Ano 8. Edição 70, 2015. p. 72.

escravocrata, posteriormente, substituído por uma espécie de segregação racial legalizada, conhecida internacionalmente como "*separate but equal*" (separados mais iguais), que desapareceu do cenário americano em meados do século XX, em face da decisão da Suprema Corte Americana, sobre a separação racial nas escolas[59].

Com o tempo, a jurisprudência norte-americana foi pressionada, além de corroborar para o fim do segregacionismo, a também modificar o entendimento acerca da impossibilidade de aplicação de benefícios às classes menos privilegiadas, especialmente, aos negros[60].

Portanto, ao ser implantada nos Estados Unidos da América (EUA), as ações afirmativas buscaram neutralizar os efeitos das discriminações negativas e tinham por justificativa a reparação e a justiça social. A reparação surgiu em decorrência da discriminação histórica quanto à raça, mas passou a contemplar outros grupos minoritários. Em 1964, foi decretada a Lei dos Direitos Civis, a qual continha dez artigos que abordavam várias áreas de discriminação e apresentava no artigo 7º, a proibição à discriminação no emprego. Nesse período, os Estados Unidos eram uma sociedade segregada do ponto de vista racial, onde negros eram proibidos de ter igual acesso a instalações públicas, educação, direito ao voto, dentre outros[61].

Por volta dos anos de 1960, os negros americanos já tinham conseguido superar muitas dificuldades e barreiras, sobretudo, no campo da arte, e mais especificamente no ramo musical, com afirmação da "música jazz", mundialmente reconhecida como uma das maiores contribuições do povo americano para a cultura universal. No entanto, no cotidiano das relações, as classes populares negras e mestiças continuavam padecendo de muitas restrições e maus-tratos, agressões físicas desabridas e pouco caso das instituições de defesa. Contra tudo isso foi que se levantou o "Movimento dos Direitos Civis", que desaguaram mais recentemente nas "Ações Afirmativas"[62].

---

[59] PISCITELLI, Rui Magalhães. *Cotas raciais*: *o Estado como promotor de ações afirmativas a políticas para acesso dos negros à Universidade*. 2ª ed. Revista e Ampl. Curitiba: Ed. Juruá, 2014. ISBN 9788536247632. p. 65.
[60] BELLINTANI, Leila Pinheiro. *Ação afirmativa e os princípios do Direito: a questão das quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016. p. 81.
[61] VIANA, Nildo. Capitalismo e a questão racial. Rio de Janeiro: Corifeu, 2017. ISBN 9788577941674. p. 34.
[62] Decerto a arte de caráter negro-mestiça produzida nos EUA ajudou muito neste processo de reconhecimento. Os americanos são muito conscientes desse esforço. São muitos os filmes que retratam tal luta. Citarei aqui apenas um deles, que assisti recentemente no canal HBO, sobre uma das maiores cantoras de jazz americana, Bille Holliday, conta muitas passagens da sua vida. Ela já era uma cantora reconhecida nacional e internacionalmente, fazendo turnês frequentes pelo país e pelo exterior. Mas nos EUA, dependendo do estado onde ia, não tinha direito de usar o banheiro dos bares, boates e teatros onde se apresentava. Assim, ficava a impressão de que os negros "são bons para fazer arte", mas não para compartilhar em pé de igualdade dos espaços de fruição artística, predominantemente destinados aos brancos.

Ao contrário da sociedade brasileira onde negros e mestiços realmente configuram maioria, nos EUA, negros e mestiços não chegam a 20% da população, configurando certamente uma minoria. Mas o que salta aos olhos é que os movimentos de afirmação social e política surtiram grande efeito entre os americanos. Nos dias atuais, os negros e mestiços configuram boa parte da sociedade americana, isso muito devido à grande visibilidade que os negros americanos alcançaram, deixando de ser "categorias apagadas".

O sistema de cotas é o mais conhecido mecanismo de ação afirmativa. Porém, não é o único instrumento existente, pois além dele há ainda, por exemplo, o método do estabelecimento de preferências e o sistema de bônus. Nos EUA e também em países do continente europeu, o sistema de preferências é o instrumento altamente utilizado. Através deste sistema, sujeitos pertencentes a diferentes minorias (sejam de etnia ou gênero) ao concorrerem em condições de igualdade com outros candidatos e que, ao final da seleção, obtiverem os mesmos resultados, serão admitidos em detrimento dos demais[63].

Neste tipo de ação afirmativa, observa-se que a igualdade de oportunidades é a mesma, feita em condições de equidade, mas, em caso de empate, a preferência é dada ao indivíduo que tenha menor representatividade nos quadros da instituição contratante ou da instituição de ensino que está selecionando.

2.3 O combate ao racismo e à discriminação no âmbito internacional

O Regime Internacional de combate ao racismo tem por finalidade assegurar a efetividade de uma ordem de direitos humanos – o direito de não ser discriminado em razão de pertencimento à determinados grupos raciais, étnicos ou religiosos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) é um documento que integra o Regime Internacional de Combate ao Racismo e decorreu de um propósito de atribuir concretude ao conceito de direitos humanos exaltados na Carta das Nações Unidas.

[63] BELLINTANI, Leila Pinheiro. *Ação afirmativa e os princípios do Direito: a questão das quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016. p. 78.

Todos os países democráticos do mundo reafirmam a Declaração Universal dos Direitos Humanos e enfatizam as responsabilidades de todos os Estados, em promover ações de acordo com a Carta das Nações Unidas, ou seja, respeitar, proteger e promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos, não podendo haver distinção em virtude da raça, cor, gênero, língua, religião ou qualquer outra forma, em detrimento de origem ou condição social.

No âmbito das chamadas agências da Organização das Nações Unidas (ONU), tem-se também o posicionamento relevante da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que ao reafirmar seus princípios fundamentais do trabalho, na sua Convenção nº 111 sobre Discriminação em Matéria de Emprego ou Profissão artigo II, expõe: "Todos os seres humanos de qualquer raça, ou crença ou gênero, tem o direito de assegurar o bem-estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade, e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas possibilidades[64].

A Convenção nº 111 da OIT vem estabelecer a condenação expressa a todas as formas de discriminação, explícitas ou ocultas, no âmbito das relações de trabalho. Entretanto, no mercado e trabalho, a desigualdade racial, ainda, é uma regra difícil de ser vencida. Em países com acentuada desigualdade racial, uma das principais formas de aferição do racismo diz respeito ao posicionamento da mão de obra dos grupos raciais rejeitados no mercado de trabalho[65].

A Convenção da Unesco Relativa à Discriminação no Campo do Ensino (1960), se configura em um instrumento importante aplicável a todas as modalidades de discriminação em matéria de ensino, adotado no auge da luta contra o colonialismo e o neocolonialismo no continente africano, que instrumentalizou o combate ao racismo. Conforme previsto no seu artigo 1º:

> Para fins da presente Convenção, o termo discriminação abarca [...]
> a) Privar qualquer pessoa ou grupo de pessoas de acesso aos diversos tipos e graus de ensino;
> b) Limitar a nível inferior à educação de qualquer pessoa ou grupo;
> c) Sob a reserva do disposto no artigo 2 da presente Convenção, instituir ou manter sistemas ou estabelecimentos de ensino separados para pessoas ou grupo de pessoas;
> d) Impor a qualquer pessoa ou grupos de pessoas condições incompatíveis com a dignidade do homem (UNESCO, 1960).

---

[64] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO- OIT. *Convenção nº 111 - Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação.* Aprovada na 42ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra — 1958), Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235325/lang--pt/index.htm.

[65] PRUDENTE, Wilson. Justiça Global: *cotas raciais no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Ed. Impetus, 2012. ISBN 978-8576268611. p. 57.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) colocou o racismo como um dos principais desafios da organização dos sistemas educacionais a nível global. Neste sentido, a referida Convenção pode ser aplicada para afastar a discriminação racial direta ou indireta nos estabelecimentos de todos os níveis e graus de ensino.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial foi adotada pela Resolução n.º 2.106-A, da Assembleia das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965, e entrou em vigor, no Brasil, em 04 de janeiro de 1969, promulgada pelo Decreto n.º 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Nesta Convenção em seu artigo 1.º, parágrafo 4.º, prevê-se as ações afirmativas, mediante a adoção de medidas especiais de proteção ou incentivo a grupos ou indivíduos, visando promover a sua ascensão na sociedade até um nível de equiparação com os demais.

No que tange ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que está abrigado na Organização dos Estados Americanos (OEA), muitos são os focos de atuação para a promoção dos direitos humanos, tais como a democracia, o direito à educação e o direito à igualdade. Entre os documentos básicos deste sistema destaca-se o Pacto de São José da Costa Rica (1969)[66], cujo princípio da não discriminação vem consagrado já no seu artigo 1º:

> Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, gênero, idioma, opiniões política sou de qualquer outra natureza [...].

Ainda no campo da condenação aos atos discriminatórios, em seu Artigo II, dispõe que "todas as pessoas são iguais perante a lei e têm os direitos e deveres consagrados nesta Declaração sem distinção de raça, língua, crença ou qualquer outra".

Em 1992, a "Convenção Americana sobre os Direitos Humanos" – conhecida como o "Pacto de São José da Costa Rica" – uniu inúmeras nações em torno do ideal de fortalecimento da defesa dos direitos humanos na América Latina, outorgando eficácia jurídica para a efetivação destes direitos, de forma prioritária por todas as nações membros, no sentido de avançar a patamares cada vez mais elevados, em termos de liberdade, igualdade e dignidade para todos os latino-americanos.

---

[66] BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 21 mai. 2022.

Outro marco importante na luta contra discriminação e efetivação dos direitos humanos, ocorreu em 1977 na Argélia, um país do continente africano, foi aprovada a "Declaração Universal dos Direitos dos Povos". A Declaração enunciou princípios referentes aos direitos de todos os povos, expressando a necessidade de garantia à autodeterminação política, à cultura, aos direitos das minorias, e de construir uma nova ordem internacional, mais solidária, igualitária e cooperativa[67].

Um regime internacional de combate ao racismo não poderia desconsiderar a Declaração do Genoma Humano (1998), que em todo o seu teor se refere a uma família humana, opondo-se às ideologias racistas e a qualquer tentativa de classificar os seres humanos junto a qualquer outro grupo de animais. Esta declaração condena por completo a discriminação racial que se fundamenta em supostas características genéticas. Em seus artigos 2º e 6º, deixa explicito o respeito à dignidade humana e o combate a toda forma de discriminação com base em aspectos genéticos:

> Artigo 2º - a) todos têm o direito por sua dignidade e seus direitos humanos, independentemente de suas características genéticas; b) Essa dignidade faz com que seja imperativo não reduzir os indivíduos a suas características genéticas e respeitar sua singularidade e diversidade.
> [...]
> Artigo 6 - Ninguém será sujeito a discriminação baseada em características genéticas que vise infringir ou exerça o efeito de infringir os direitos humanos, as liberdades fundamentais ou a dignidade humana (UNESCO, 1998).

A diversidade entre povos e grupos raciais deve ser entendida apenas como um fator de riqueza da espécie humana como uma atitude de afirmação positiva. O racismo e a discriminação consistem na hierarquização desta diversidade. A Declaração expõe em seu artigo 6º: "ninguém será sujeito à discriminação baseada em suas características genéticas que pretenda infringir ou que tenha por efeito de infringir os direitos humanos, as liberdades fundamentais e a dignidade humana" (ONU, 1998).

Maria Barreira & Daniela Castilhos[68], assinalam a importância da incorporação dos direitos sociais no contexto Europeu, que de maneira progressiva os direitos individuais começaram a ser aludidos na falta de normas expressas de proteção dos direitos fundamentais. Neste contexto, surge o Tribunal de Justiça da Comunidade

---

[67] PRUDENTE, Wilson. Justiça Global: *cotas raciais no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Ed. Impetus, 2012. ISBN 978-8576268611. p. 60.

[68] BARREIRA, Maria Carolina Santos; CASTILHOS, Daniela Castilhos. *A proteção internacional dos direitos sociais na Europa: surgimento, afirmação e proteção multinível*. In: M. R. Henriques, D. S. Castilhos & A. P. Brizido, Atas da II CEDH: Agenda 2030 – um novo capítulo para a evolução dos direitos humanos. Disponível no repositório UPT: http://hdl.handle.net/11328/3359. Acesso em: 11 maio 2022.

Europeia (máximo garantidor desses direitos fundamentais e sociais) como entidade jurídica capaz de construir a proteção desses direitos. Do ponto de vista das autoras, os direitos fundamentais são os direitos positivados numa ordem jurídica e para se chegar a esta positivação, percorreu-se um longo caminho, com a construção progressiva desses direitos, considerado todo um contexto histórico e cultural da sociedade.

Os Tratados originários das Comunidades Europeias focados na realização de objetivos meramente econômicos e as Constituições nacionais, consideradas dispositivos normativos suficientes para tutelar os direitos fundamentais, fortalecida com a ratificação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) que atribuía a um Tribunal próprio a proteção europeia dos direitos fundamentais dos indivíduos. Porém, os protocolos da CEDH garantiam, sobretudo, os direitos chamados de civis e políticos, com poucas disposições direcionadas aos ditos direitos econômicos, sociais e culturais. Para atender tal demanda surgiu a Carta Social Europeia[69].

Dessa forma, a União baseada nos valores universais da dignidade do ser humano, da liberdade e da igualdade, contribui para o desenvolvimento destes valores, no respeito pela diversidade de culturas e tradições dos povos da Europa. Com adoção da Carta dos Direitos Fundamentais, a União Europeia tornou-se formalmente multicultural e abandonou por completo uma concepção eurocêntrica, sustentada pela discriminação racial[70].

No âmbito da Nações Unidas, outro documento de grande relevância do Direito Internacional dos Direitos Humanos é a Declaração e Programa de Ação de Durban, concebida na África do Sul em 2001. A referida Declaração teve grande impacto a nível mundial, uma vez que reconhece, expressamente, a dimensão global da luta contra o racismo. Isto significa que discriminação racial, explicita ou velada, não é um assunto interno de cada país, devendo ser combatido por todos, onde quer que ocorra. É relevante frisar que a Declaração vai muito além de apenas apontar o aspecto normativo proibitivo do racismo, pois adota como um de seus valores fundamentais, o multiculturalismo e, como ele, a ética da diversidade.

---

[69] ALVES, Dora Resende, & CASTILHOS Daniela Serra. *A evolução dos direitos humanos na Europa: principais momentos desde a ausência de direitos fundamentais até a atualidade*. Santa Cruz do Sul, 2016.
[70] PRUDENTE, Wilson. Justiça Global: *cotas raciais no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Ed. Impetus, 2012. ISBN 978-8576268611. p. 63.

2.3.1 Do princípio da não discriminação

O princípio da não discriminação está consubstanciado em vários tratados do Conselho da Europa.

O princípio da não discriminação atua na preservação do direito à diferença e na eliminação de desigualdades injustificada. Se materializa na eliminação de tratamento diferenciado em decorrência de critério injustamente desqualificante. Deriva, por conseguinte, do princípio da isonomia, mas adquire feições próprias, mais específicas.

O tratamento diferenciado por motivo de sexo, raça, etnia, cor, religião, idade, nacionalidade, orientação sexual ou política, origem social ou qualquer outro parâmetro que revele preconceito, racismo ou concepções estereotipadas decorre de ofensa ao princípio da não discriminação.

Verifica-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, consagra igualmente os princípios da igualdade e da proibição da discriminação. Este instrumento internacional de direitos humanos veio aprofundar a ideia da relação entre o princípio da igualdade e o princípio da proibição de discriminação, sublinhando também a questão da igualdade perante a lei, o que é expressamente reconhecido no texto da Declaração[71].

A constituição do sistema internacional de direitos humanos teve como instrumento vinculativo pioneiro uma convenção que trata, especificamente, da proibição da discriminação: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965[72].

Surge como um instrumento de verdadeira importância na conceptualização da proibição da discriminação, este tratado internacional, do ponto de vista normativo. Em primeiro plano, esta convenção oferece uma definição específica daquilo que se compreende por discriminação racial (artigo 1.º-1). O significado de discriminação incorpora, ainda, uma menção específica ao "objetivo ou efeito" da discriminação, considerando que tanto um como o outro podem resultar em ações discriminatórias em violação da convenção.

Neste instrumento se evidencia uma referência expressa ao que veio a ser desenvolvido como discriminação direta e indireta[73]. Esta convenção veio ainda validar

[71] Cfr. Artigos 1.º, 2.º e 7.º da Declaração Universal de Direitos Humanos.
[72] Adotada pela Assembleia Geral da ONU, a 21 de Dezembro de 1965, entrou em vigor na ordem jurídica internacional, a 4 de Janeiro de 1969.
[73] Vide Capítulo V, 3. Diferenciação versus Discriminação

juridicamente a prática da discriminação positiva (como explicado infra, preferimos a designação diferenciação positiva), através da consagração de que "as medidas especiais adoptadas com a finalidade única de assegurar convenientemente o progresso de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que precisem da protecção eventualmente necessária para lhes garantir o gozo e o exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais em condições de igualdade não se consideram medidas de discriminação racial (…)"[74], e ainda através da determinação de um dever de adoção de medidas temporárias especiais e concretas para garantir uma igualdade de facto [75].

Com base no exposto, não nos restam dúvidas de que a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial constituiu um marco fundamental no avanço dos conceitos dos princípios da igualdade e da proibição de discriminação no direito internacional.

O princípio da proibição da discriminação deve incorporar todas três dimensões, ou seja, a igualdade perante a lei, a proibição de discriminações arbitrárias e não justificadas, assim como a prática de ações corretivas.

O princípio da não discriminação tem sido determinante na definição das normas da UE e é visto como um direito fundamental que tem de ser protegido.

Para garantir a todos a igualdade no gozo de direitos, os governos, poderão ter de adotar medidas especiais ou específicas para adaptar as suas regras e práticas àqueles que apresentam características diferentes.

Os termos medidas especiais ou específicas podem designar medidas adotadas para reparar desvantagens que tenham afetado, no passado, pessoas com uma característica protegida. Sempre que tal seja proporcionado, pode constituir uma justificação para uma diferença de tratamento. A ausência de um tratamento discriminatório nem sempre é suficiente para assegurar a igualdade de facto. Por conseguinte, em algumas situações, os governos, empregadores e prestadores de serviços devem assegurar a tomada de medidas para adaptar as suas regras e práticas, de modo que tenham em conta tais diferenças — isto é, devem fazer algo para ajustar as atuais políticas e medidas.

A terminologia utilizada para descrever estas situações varia muito, incluindo expressões como medidas positivas, discriminação positiva ou discriminação inversa tratamento preferencial «medidas especiais temporárias e ção afirmativa. Todos estes

[74] Artigo 1.º-4 da CEDR
[75] Artigo 2.º-2 da CEDR.

termos refletem a função que é reconhecida a essas medidas, ou seja, um meio excecional de contrariar preconceitos em relação a pessoas que, em condições normais, seriam vítimas de discriminação, favorecendo membros de um grupo desfavorecido.

A discriminação direta é definida de forma semelhante na CEDH e no direito da UE. No âmbito do direito da UE, o artigo 2.o, n.o 2, da Diretiva relativa à igualdade racial estabelece que se considera que existe discriminação direta «sempre que, em razão da origem racial ou étnica, uma pessoa seja objeto de tratamento menos favorável que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável»[76] 79. No âmbito da CEDH, o TEDH aplica a seguinte fórmula: deve existir uma diferença no tratamento de pessoas em situações análogas ou sensivelmente semelhantes baseada numa característica identificável[77].

Da ótica processual, nos termos da CEDH, para poder apresentar uma queixa (qualidade de vítima), o requerente deve poder demonstrar que foi «diretamente afetado» pela medida objeto da queixa[78].

Nos termos do direito da UE, ao contrário da CEDH, é possível provar a existência de discriminação direta, mesmo na ausência de uma pessoa identificável que alegue ter sido vítima de tal discriminação. No processo Feryn[79], o TJUE concluiu que o facto de uma entidade patronal declarar publicamente que não contratará trabalhadores assalariados de certa origem étnica ou racial constitui uma discriminação direta na contratação, na aceção da Diretiva relativa à igualdade racial (Diretiva 2000/43), dado que tais declarações podem dissuadir seriamente certos candidatos de apresentarem a sua candidatura e, portanto, dificultar o seu acesso ao mercado de trabalho.

No que concerne à discriminação indireta, os elementos que a caracterizam são os seguintes: uma regra, critério ou prática neutra;que afeta um grupo definido por uma característica protegida de forma significativamente mais negativa; em comparação com outros numa situação semelhante.

---

[76] Do mesmo modo: Diretiva relativa à igualdade no emprego, art. 2º, nº 2, al. a); Diretiva relativa à igualdade de género (reformulação), art. 2º , nº 1, al. a); Diretiva relativa à igualdade de género no acesso aos bens e serviços, art. 2.o , al. a).

[77] TEDH, Biao contra Dinamarca [GS], nº 38590/10, 24 de maio de 2016, nº 89; no mesmo sentido, TEDH, Carson e o. contra Reino Unido [GS], nº 42184/05, 16 de março de 2010, nº 61; TEDH, D.H. e o. contra República Checa [GS], nº 57325/00, 13 de novembro de 2007, nº 175; TEDH, Burden contra Reino Unido [GS], nº 13378/05, 29 de abril de 2008, nº 60.

[78] TEDH (2017), Guia prático sobre a admissibilidade.

[79] TJUE, C-54/07, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding contra Firma Feryn NV, 10 de julho de 2008. Ver também TJUE, Asociaţia Accept contra Consiliul Naţional pentru Combaterea Discriminării, C-81/12, 25 de abril de 2013.

Tanto o direito da UE como o direito do CdE reconhecem que a proibição da diferença de tratamento de pessoas em situações semelhantes poderá não ser suficiente para assegurar a igualdade de facto. Em certas circunstâncias, a aplicação do mesmo tratamento a pessoas que se encontram em situações diferentes poderá colocar certas pessoas numa situação particularmente desfavorável. Neste caso, não é o tratamento que é diferente, mas sim os seus efeitos, que serão sentidos de forma diferente por pessoas com características diferentes. A ideia de que situações diferentes devem ser tratadas de forma diferente foi incorporada no conceito de discriminação indireta.

No que respeita ao direito da UE, o artigo 2º, nº 2, alínea b), da Diretiva relativa à igualdade racial estabelece que considera-se que "existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloque pessoas de uma dada origem racial ou étnica numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas»[80].

No âmbito da CEDH, o TEDH baseou-se nesta definição de discriminação indireta em alguns dos seus acórdãos, afirmando que uma diferença de tratamento pode assumir a forma de efeitos desproporcionadamente prejudiciais de uma política ou medida geral que, embora formulada de forma neutra, discrimina um determinado grupo[81].

No âmbito da CSE, o CEDS concluiu que poderá existir discriminação indireta nos casos em que não sejam tidas em conta, de forma adequada e positiva, todas as diferenças relevantes entre as pessoas numa situação comparável ou em que não sejam tomadas medidas adequadas para garantir que os direitos e as vantagens coletivas concedidas de forma universal estejam, de facto, ao alcance de todos[82].

---

[80] No mesmo sentido: Diretiva relativa à igualdade no emprego, art. 2º , nº 2, al. b); Diretiva relativa à igualdade de género (reformulação), art. 2.o , nº 1, al. b); Diretiva relativa igualdade de género no acesso a bens e serviços, art. 2.o , al. b).

[81] TEDH, Biao contra Dinamarca [GS], nº 38590/10, 24 de maio de 2016, nº 103; TEDH, D.H. e o. contra República Checa [GS], nº 57325/00, 13 de novembro de 2007, nº 184.

[82] 8 CEDS, Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) contra Itália, queixa nº 91/2013, 12 de outubro de 2015, nº 237; CEDS, Confédération française démocratique du travail (CFDT) contra França, queixa nº 50/2008, decisão sobre o mérito, 9 de setembro de 2009, n.ºs 39 e 41; CEDS, International Association Autism-Europe contra França, queixa nº 13/2002, 4 de novembro de 2003, nº 52.

2.4 Os termos “negro” e “afrodescendente” nos discursos sobre as ações afirmativas

As políticas de ações afirmativas direcionadas a população negra, no Brasil, cuja uma das finalidades é estabelecer cotas em instituições de ensino, especialmente nas Universidades, trouxe à tona diversos debates quanto as nomeações e reescrituras de termos que identificam esta parcela populacional. Entre estes termos estão as denominações “negro”, “afrodescendente” e “afrobrasileiro”. A presença dessas designações nos enunciados das políticas de ações afirmativas, produz um debate sobre o que seria correto ou incorreto em tais denominações. Para a real efetivação das políticas afirmativas, faz-se necessário regular os critérios para reconhecer quem são de fato os sujeitos de direito dessas políticas.

No Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa[83], a definição para afrodescendente é “que ou quem descende de família ou indivíduo africano”. Tal definição leva em consideração a árvore genealógica, a origem do indivíduo ligado a seus predecessores. No mesmo dicionário, encontramos a seguinte definição para negro: “que tem a pele escura; a cor preta”.

Em muitos discursos referentes às ações afirmativas, predominantemente, o termo negro refere-se a todo indivíduo pertencente a uma parcela da população que se identifica pela cor da pele, enquanto em outros trata-se “negro” como sinônimo de “afrodescendente”[84].

Nos primórdios da história colonial do Brasil, negro indicava tanto indivíduos africanos quanto índios, assim chamados “negros da terra”, haja vista que o termo na época, significava não branco. Mas, na evolução da sociedade brasileira, tal definição e/ou identificação tornou-se uma questão de análise conceitual. Uma questão bastante evidenciada nos dicursos das ações afirmativas diz respeito a categorização do “negro” no contexto brasileiro. Para pesquisador e antropólogo Kabengele Munanga[85], definir quem é negro, no Brasil, cosntitui um grande desafio, classificando a questão

[83] HOUAISS, A. *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. Elaborado no Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. – 3. ed. rev. e aum. – Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. ISBN 8573029072. p. 37.
[84] ORLANDI, Eni Pulcinelli. *Análise do discurso: princípios e procedimentos*. 3. ed. Campinas: Pontes, 2013. ISBN 9788571131316. p. 11.
[85] MUNANGA, Kabengele. *A difícil tarefa de definir quem é negro no Brasil. Temas em debate* - Estud. Abr 2021. https://doi.org/10.11590/S0103-40142004000100005.

como "problemática", sobretudo quando se discutem políticas de ação afirmativa, como cotas para negros.

Conforme o referido pesquisador: “em razão da mestiçagem do país, muitos brasileiros, aparentemente brancos, trazem marcadores genéticos africanos e, dessa forma, cada um pode se dizer um afrodescendente”. O termo afrodescendente significa, apenas e etimologicamente, descendente de africano. Por afrodescendente, e, neste sentido, pode reunir condições suficientes para enquadrar-se nas ações afirmativas[86]. Desse modo, se uma pessoa que aparentemente mostra-se de etnia branca e declara-se como negro, poderia então exigir direitos quanto a destinação das cotas.

A discussão sobre quem é negro, no Brasil, gira em torno de definir se é uma questão de identidade ou de denominação, pois em um país que vivenciou em tempos passados o desejo do “branqueamento” e busca sustentar o mito da democracia racial, não é fácil apresentar uma definição de quem é negro ou não. Ademias, não raro, encontram-se indivíduos negros que não se consideram como tal. O conceito de negro perpassa por um fundamento etno-semântico, político e ideológico. No Brasil, sendo a questão bastante complexa face as políticas de ações afirmativas (exemplo da adoção de cotas), o conceito de negro torna-se ambíguo, aparecendo ao lado de outro conceito – o de afro-descendente.

O Brasil tem um grande contingente populacional composto por mestiços, ou seja, negros que não são tão negros, sendo assim difícil reconhecer de fato o sujeito negro. No país, o IBGE denomina como negro tanto pardos, quanto pretos e as estatísticas apresentadas pelo referido órgão, tem como base para definir o percentual de negros, no Brasil, apenas uma pergunta que já vem pré-dividida em preta, parda, branca, amarela e índia. Neste sentido, o negro não entraria nas estatísticas oficialmente e seriam os intérpretes que ao unirem pardos a pretos, totalizam em negro as duas categorias[87].

Ainda sobre a mestiçagem brasileira e a dificuldade de identificar quem é negro, no Brasil, enfatiza Ademir Barros dos Santos[88].

---

[86] MUNANGA, Kabengele. *A difícil tarefa de definir quem é negro no Brasil. Temas em debate* - Estud. Abr 2021. https://doi.org/10.11590/S0103-40142004000100005.

[87] SANTOS, Ademir Barros dos. *Quem é negro, no Brasil?* (2019). Disponível em: https://www.pordentrodaafrica.com/cultura/quem-e-negro-no-brasil-por-ademir-barros-dos-santos. Acesso em: 11 maio 2022.

[88] SANTOS, Ademir Barros dos. *Quem é negro, no Brasil?* (2019). Disponível em: https://www.pordentrodaafrica.com/cultura/quem-e-negro-no-brasil-por-ademir-barros-dos-santos. Acesso em: 11 maio 2022.

> As ações afirmativas quando buscam enfocar afrodescendentes, se tornam inócua, uma vez que se deparam com mais de 50% da população se reconhecendo como descendente de escravos ou se autodeclarando afrodescendente; com o nosso povo comportando 78% de mestiços.

Nesta realidade brasileira, para as ações afirmativas seria suficiente autodeclarar-se para se enquadrar como negro, face as estatísticas que tomam a população negra como base, sendo apuradas por autodeclaração. Nesse caso, não seria conveniente desconsiderar o auto-enquadramento na cor como critério válido para admitir-se como afrodescendente, sob o risco de desmerecer as estatísticas.

2.5 As ações afirmativas no Brasil

As políticas de ações afirmativas emergiram no sentido de assegurar a igualdade de oportunidades à população negra, tendo em vista que para a eliminação das desigualdades é necessário a formulação de ações de combate ao racismo. Ações afirmativas atendem ao determinado pelo Programa Nacional de Direitos Humanos, bem como a compromissos assumidos pelo Brasil, com o objetivo de combater o racismo no país. Ressalta-se a importância de compreender como as ações afirmativas voltadas para os negros chegam ao Estado Brasileiro. As primeiras impressões dão conta de que as políticas afirmativas estão conectadas à ação e exigência dos movimentos sociais, de maneira especial do movimento negro.

Os debates sobre as leis afirmativas e de reparação aos negros, que já levantavam questionamentos nas décadas de 1930 e 1940, são fundamentadas na concepção de que o Estado brasileiro tem uma dívida a ser redimida. A ideia de "reparação" passou a ser representada como uma necessidade histórica[89]. O principal critério para o reconhecimento dos direitos da população negra é a sua ligação ao princípio da dignidade da pessoa humana, da qual aqueles direitos são irradiações.

Nos anos de 1950, a UNESCO financiou, no Brasil, pesquisas de intelectuais como Florestan Fernandes, Roger Bastide e Oracy Nogueira sobre as questões raciais. Essas pesquisas tornaram essenciais para a compreensão da sociedade brasileira. Assim como a UNESCO, o Programa das Nações Unidas para o

[89] TRECCANI, G. D. As ações afirmativas e a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 186/DF. In: MAUÉS, A. M. et al. (Org.). A jurisprudência constitucional revisitada: uma homenagem da advocacia paraense aos 25 anos da Constituição Federal. Rio de Janeiro: GZ, 2013. ISBN 9788562027437. p. 64.

Desenvolvimento (PNUD), constitui sociedade com governos, terceiro setor, iniciativa privada, organismos financeiros internacionais e universidades, com o objetivo de garantir politicas especificas para diversos grupos de acordo com a história discriminatória e com a questão racial brasileira.

Luciana Jaccoud[90], identifica três fundamentos na defesa das ações afirmativas: uma forma de justiça reparatória ou compensatória; uma justiça distributiva e outra de ação preventiva. Todas essas formas, atuam como propulsoras da reversão do quadro de desigualdades. Concorda Joaquim Barbosa Gomes[91], ao explanar quanto à justificação que dá sustentáculo às ações afirmativas e aduz que têm elas por base filosófica os postulados da justiça compensatória e da justiça distributiva e, à margem dos referidos postulados, circulam ainda concepções inspiradas na visão utilitarista e no multiculturalismo. As ações afirmativas encontram amplo respaldo jurídico na Constituição Federal.

A justiça compensatória tem ponto de partida relativamente simples, uma vez que se lastreia na correção de injustiças cometidas contra indivíduos no passado, seja por particulares ou pelo governo. A justiça compensatória nada mais é que uma justiça de reparação, posto que não implica na promoção de justiça quanto à distribuição de bens, mas porque remediará injustiças que foram cometidas, anteriormente, no ponto de partida inicial. Cumpre pontuar que a justiça compensatória não prega a consecução da igualdade no ponto de chegada de modo compulsório, já que isso está a depender de fatores variados inclusive relacionados às individualidades de cada um. Seu norte é a tentativa de igualar a partida reparando injustiças que foram cometidas em tal instante.

A ideia da justiça distributiva é milenar e remonta ao pensamento de Aristóteles. Corresponde ao critério informando do procedimento de repartição dos ônus e das benesses públicas, que será feito pelos governantes aos governados. O postulado da justiça distributiva considera que a constatação de desvantagem exagerando de um grupo com referência a outro exigem a adoção de medidas destinadas a promover o equilíbrio entre tais grupos, a fim de que possam ser melhor distribuídos os bens socialmente relevantes. Também o pluralismo ou multiculturalismo é invocado como

---

[90] JACCOUD, Luciana. Racismo e República: O debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, Mario (Org). As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil, 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2016. p. 47.

[91] GOMES, Joaquim Barbosa. *A aplicação do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro*. In: *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas.* Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2018. p. 36

justificação das ações afirmativas. O multiculturalismo corresponde a um movimento social surgido nos Estados Unidos e tem entre seus objetivos principais, a luta pelos direitos civis dos grupos dominados e excluídos.

Na visão de Paulo Bonavides[92], diversas ações afirmativas tendem a se concentrar em questões como educação e emprego. As concessões, especificamente, têm uma consideração especial para as minorias raciais, mulher e outros segmentos considerados vulneráveis e excluídos. A ação afirmativa é, às vezes, criticada por ser considerada um retrocesso social, já que altera as relações em sociedade de maneira intervencionista e, à primeira vista, parcial. Os preceitos da democracia econômica e social apontam para a proibição de retrocesso social.

Edgar da Costa Ferreira Filho[93] pontua que as normas constitucionais que reconhecem direitos sociais nas ações afirmativas precisam implicar em uma proibição de retrocesso. Verifica-se, então, que a proibição do retrocesso deve ser aplicada a todo e qualquer ato normativo que possa subtrair de uma norma constitucional seu caráter de concretização social anterior que foi outorgado pelo legislador. Até porque existem normas constitucionais a serem cumpridas pelo Estado, determinando que ele aja de forma a promover o progresso e o bem-estar de toda a sociedade. Por isso, o Estado não pode tomar uma medida que possa ocasionar um retrocesso.

No que tange a problemática da diversidade no Brasil, ela aparece nas discussões políticas e educacionais desde os anos de 1990 e acompanha a história de luta por inserção cidadã na sociedade empreendidas por grupos indígenas, negros e outros. Todavia, viveu-se em diversos momentos o ocultamento dessa diversidade, reproduzindo entre índios e negros o sentimento de não pertencimento à sociedade. Isso reflete uma visão distorcida das relações étnico-raciais, fortalecendo a ideia de que, no Brasil, se vive, harmoniosamente, integrado, em uma sociedade que não vê diferenças. Tal ocultamento produziu a imagem do brasileiro cordial, que trata todos com igualdade[94].

Na verdade, convivem, no Brasil, de maneira tensa, a cultura e o padrão estético negro e africano e um padrão estético e cultural do branco europeu. Porém, a presença da cultura negra e o fato de 45% da população brasileira ser composta por

---

[92] BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. ISBN 9788539204700. p. 54.
[93] FERREIRA FILHO, Edgar da Costa. *O racismo e as ações afirmativas: uma introdução.* São Paulo: Perspectiva, 2015. ISBN 9788560731105. p. 39.
[94] FONSECA, Dagoberto José, & SILVA, Luís Flávio. *Políticas públicas e ações afirmativas.* (Consciência em debate). São Paulo: Selo Negro, 2014. ISBN 9788560078910. p. 66.

negros, conforme dados do IBGE[95], não há argumentos suficientes para eliminar ideologias, desigualdades e estereótipos racistas. Conforme analisa Júlio de Santana Alberti[96]:

> O racismo baseia-se na ideia de superioridade de uma raça ou cor em relação a outros(s), e só consubstancia por que uma delas se sente superior, e muitas vezes a outra se sente inferior. É nessa relação superior-inferior que os preconceitos são constantemente realimentados.

Corroborando com o exposto, Nildo Viana[97] define o racismo como:

> Um comportamento, uma ação resultante da aversão, por vezes, do ódio em relação à pessoas que possuem um pertencimento racial observável por meio de sinais, tais como a cor da pele, tipo de cabelo, formato dos olhos, etc. Ele é resultado da crença de que existem raças ou tipos humanos superiores ou inferiores, a qual se tenta impor como única e verdadeira.

Sobre o preconceito, Nildo Viana[98] diz que "é uma manifestação que vem através do racismo, que é a ideia preconcebida sobre outra pessoa, sem que você a conheça; é aquela ideia que você tem anterior, com relação a pessoa por conta da origem étnico-racial". Muitos estudiosos têm buscado desmitificar o racismo nas suas diferentes manifestações, que se constitui uma ideologia permanente na sociedade, resultante de uma longa elaboração histórica.

Com base na política defendida pelo movimento negro, denominam-se Política Identitárias, "as reinvindicações – feitas por grupos sociais - reclamando uma maior visibilidade social e cultural, por um acesso mais universalizado ao espaço público e consideração de suas especificidades. Essas reivindicações sinalizam a importância, nas sociedades contemporâneas, da questão do reconhecimento do outro"[99].

No que concerne à população negra e afrodescendente, a grande desigualdade que existe em relação ao grupo de indivíduos que formam tal minoria está diretamente ligada ao histórico escravocrata brasileiro, apesar de existirem opiniões contrárias à respeito. De fato, a Lei Áurea de 1888 libertou os escravos, mas em verdade, nem esta lei e nem qualquer outro dispositivo legal à época, ou mesmo, na atualidade, foram capazes de promover as condições necessárias para que estes cidadãos se desenvolvessem e vivessem com dignidade.

---

[95] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Conteúdo Histórico: Brasil – 500 anos de povoamento.* (2020). [consult. 12 abr. 2021]. Disponível na internet: https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/negros.html.
[96] ALBERTI, Júlio de Santana. *O racismo e o negro no Brasil*: questões sociopolíticas e educacionais. São Paulo: Perspectiva, 2017. p. 33-44. ISBN 9788540206540. p. 27-28.
[97] VIANA, Nildo. Capitalismo e a questão racial. Rio de Janeiro: Corifeu, 2017. ISBN 9788577941674. p. 47.
[98] *Ibidem*. p. 44.
[99] FONSECA, Dagoberto José, & SILVA, Luís Flávio. *Políticas públicas e ações afirmativas.* (Consciência em debate). São Paulo: Selo Negro, 2014. ISBN 9788560078910. p. 55.

As questões envolvidas na identidade e no pertencimento à grupos raciais rejeitados mantendo-se em seu lugar com um foco multidisciplinar torna-se também uma premissa jurídica. Até então, ser negro ou afrodescendente tinha apenas o significado de ter que superar, para todos os fins, as barreiras da discriminação racial. Sem que essa circunstância tenha sido alterada, essa condição passou a ser agora também um passaporte para ingresso nas políticas de ações afirmativas.

Neste processo, reconhecimento implica justiça e iguais direitos sociais, civis, culturais e econômicos, bem como a valorização da diversidade daquilo que distingue os negros dos outros grupos que compõem a sociedade brasileira. E isso requer mudança nos discursos, lógicas, posturas e modos de tratar as pessoas negras. Requer, ainda, a desconstrução do mito da democracia racial na sociedade brasileira[100].

Contudo, reconhecimento requer a adoção de políticas sociais e educacionais, bem como estratégias de valorização da diversidade. Reconhecer exige que se questione as relações étnico-raciais baseadas em preconceitos que desqualificam negros e salientam estereótipos depreciativos, expressam sentimentos de superioridade em relação à população negra, próprios de uma sociedade hierárquica e desigual.

Conforme assinala Wilson Prudente[101], a expressão reconhecimento "deve ser interpretada em seu sentido mais abrangente como valorização das virtudes, cultura e saberes individuais e coletivos". Complementa o autor, que o reconhecimento em seu sentido inclusivo aponta para aspirações e reivindicações no âmbito de valores éticos e dignidade da pessoa humana.

Reconhecer significa ser sensível ao sofrimento causado por tantas formas de desqualificação e implica criar condições para que os negros não sejam rejeitados, em virtude da sua cor de pele ou menosprezado, em virtude seus antepassados terem sido escravizados. Afirma-se que o êxito das políticas públicas de Estado visando reparações e reconhecimento dos negros brasileiros depende de maneira decisiva da reeducação das relações entre negros e brancos e depende, ainda, de mudanças éticas, do trabalho conjunto, de articulação entre processos educativos e movimentos sociais. Para reeducar as relações éticas-raciais, no Brasil, é necessário que se

---

[100] SANTOS, Josiane Soares. *Tensões raciais e marginalização social: caminhos para a harmonia racial.* Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018. p. 36.
[101] PRUDENTE, Wilson. Justiça Global: *cotas raciais no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Ed. Impetus, 2012. ISBN 978-8576268611. p. 174.

constituam espaços democráticos de produção de aprendizagens e troca de conhecimentos, preponderantes para a eliminação das discriminações.

2.5.1 A inclusão social da população negra no Brasil por meio de ações afirmativas: um debate necessário

É consenso doutrinário de que a inclusão social se constitui em um direito fundamental de toda pessoa. As principais formas de inclusão social são por intermédio da educação e do trabalho, ocorrendo o *empowerment*, sendo este um termo que significa "empoderamento". Em sentido sociológico, abarca um fenômeno que, muitas vezes, está relacionado com pessoas pertencentes a grupos que são discriminados pela sua etnia, religião ou gênero.

Relevante enfatizar que a definição de inclusão social é diferente da concepção de exclusividade e privilégios sociais. Neste âmbito, entende-se a inclusão social como um mecanismo que reflete a abertura de possibilidade para a afirmação de direitos, anteriormente negados. Já a exclusividade é utilizada como elemento identificador de um determinado grupo ou segmento social que possui amplo acesso aos bens e oportunidades produzidas em termos sociais, enquanto uma considerável parcela populacional é excluída desse acesso, com restrições a sua participação sociocultural e ao exercício da dignidade e da cidadania[102].

A inclusão social busca reverter um quadro de exclusão e discriminação, provocada pelas diferenças de classe social, educação, gênero, preconceito social e racial, por meio de um conjunto de ações que assegurem de forma justa e igualitária os benefícios da vida em sociedade, assegurando oportunidades iguais de acesso a bens e serviços a todos. Ressalta-se que a inclusão é um processo, que vem se desenvolvendo lentamente a nível global, sendo mencionada nas Constituições de diversos países que passaram a incorporar o princípio da inclusão em seus textos.

Assevere-se que a inclusão social tem por fundamento viabilizar a concretização dos direitos fundamentais, transcendecendo as ações do Estado na promoção do bem-estar, cidadania e igualdade de oportunidades entre as pessoas. De acordo com

[102] CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2018. ISBN9786550590833. p. 43.

Eduardo Cambi[103], "o direito fundamental à inclusão social confere à pessoa humana posição jurídica de vantagem de acesso a um espaço político e social de oportunidades e proteção", e o direito "deve ir além para proporcionar condições para o desenvolvimento consciente e pleno da cidadania e das potencialidades humanas".

Para Carlos Blanco de Morais[104], a verdadeira inclusão social é aquela que traz fortalecimento por intermédio de oportunidades que lhes são dadas em todos os campos. Essas oportunidades se traduzem em um termo mundialmente conhecido o *"empowerment".* O que segundo o autor traduz-se na "tomada de consciência", ou melhor, na contribuição às minorias, no sentido de buscar a plena dignidade e direitos enquanto cidadãos. Nas palavras Miguel Belinati Piccirilo[105]

> Incluir não significa apenas evitar a discriminação, ou seja, permitir que a pessoa atinja seus fins caso consiga por méritos próprios, mas significa antes de tudo criar possibilidades, criar mecanismos para que as pessoas e os grupos sociais tenham seus direitos respeitados e consigam participar ativamente da sociedade. [..] incluir pressupõe que todos façam parte da mesma sociedade e não de grupos distintos, de minorias qualificadas.

No Brasil, a miscigenação constitui um bom exemplo dessa necessidade de adaptação, face às histórias de marginalização e opressão para determinados grupos. Os programas de inclusão que objetivam a inserção dos grupos sociais discriminados, dando a eles igualdade, contribuem para o combate ao preconceito e à discriminação (direta ou indireta), muitas vezes camuflada em atitudes aparentemente neutras no cotidiano social[106].

Para o alcance dos objetivos sociais da inclusão são necessárias políticas afirmativas, criação de condições necessárias para a participação efetiva de todos, sem distinções, considerando a diversidades entre a população negra e não-negra e assim, minimizar as desigualdades raciais e sociais que permeiam a sociedade brasileira. Para o êxito das ações afirmativas, faz-se necessário que as estratégias de inclusão sejam planejadas de acordo com cada realidade histórica e social, sem perder a visão da perspectiva multinacional.

---

[103] *Ibidem*. p. 21.
[104] MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de Direito Constitucional: teoria da Constituição em tempo de crise do estado Social.* Tomo II, Vol. 2. Coimbra Editora, 2014. ISBN 9788500891362. p. 56.
[105] PICCIRILO, Miguel Belinati. *Direitos fundamentais e cidadania: A dignidade da pessoa humana*. Zulmar Fachin Coordenador. 1ª ed. São Paulo: Editora Método, 2017. ISBN 9788567812017. p. 87.
[106] JACCOUD, Luciana. Racismo e República: O debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, Mario (Org). As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil, 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2016. p. 61.

3 A DISCUSSÃO JURÍDICA ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COTAS RACIAIS À LUZ DA IGUALDADE CONSTITUCIONAL

3.1 Os direitos humanos e fundamentais na evolução dos modelos de Estado

A evolução histórica do modelo Estado se deu mediante uma contínua transformação nos seus paradigmas e elementos constitutivos à luz dos direitos fundamentais e na gênese do Estado Moderno e Liberal. O Estado Liberal em sua constituição se dividiu em duas vertentes: Estado Legal e o Estado de Direito, este último por sua vez foi repartido em Estado Liberal de Direito, o Estado Social de Direito e Estado Democrático de Direito. Tem-se ainda, como resultado desse processo evolutivo o Estado Constitucional e o Estado Neoconstitucional.

No que tange ao Estado Liberal de Direito, este surgiu perante a necessidade de barrar a utilização excessiva do poder pelo absolutismo. O fundamento para sua imposição foi o princípio da legalidade, o qual elevou a lei a um grau de ato supremo. Neste contexto, cabia ao Estado Liberal, a função de garantir a fruição das liberdades individuais. No que tange as características de atuação e a ausência de intervenção estatal nesse modelo de Estado, Vanda da Silva[107] assevera:

> No Estado liberal, para se resguardar a liberdade, direito individual extremamente valorizado pela ideologia predominante à época, era indispensável que o Estado permanecesse à margem das relações sociais, de modo a se resguardar a "separação radical" entre Estado e sociedade. A comunicação entre Estado e sociedade se dava única e exclusivamente por meio da lei que, ao mesmo tempo em que limitava os direitos individuais em virtude do "interesse geral", impunha limites à intervenção estatal.

No final do século XIX e início do século XX emergiram os movimentos socialistas e a ideologia liberal passou a ser questionada. Inicia-se a busca por uma nova configuração de Estado, alcançando-se a configuração do “Estado social,

[107] SILVA, Vanda da. *A igualdade no direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. ISBN 9788566720147. p. 48.

marcado pela intervenção estatal e por uma maior interação entre o poder estatal e a sociedade. A partir de então, os direitos sociais são reconhecidos, em razão do surgimento desse modelo de Estado. Há uma mudança de status dos direitos a serem protegidos. Segundo Paulo Bonavides[108], "o Estado social combina direitos sociais e democracia, conciliando direitos e liberdades, individuais e políticas, com os direitos sociais, econômicos e culturais".

Até a década de 1930, vigorou os princípios liberais do deixe fazer, deixe passar. Mas, o Estado Social mostrou-se insuficiente para conter as crises socioeconômicas e perante a sua falência, tendo a democracia como princípio fundamental do poder estatal, afirmou-se uma concepção maior e mais abrangente: o Estado Democrático de Direito, superando o Estado Liberal de Direito e o Estado Social de Direito. De acordo com Lênio Luiz Streck[109]:

> O Estado Democrático de Direito, ao lado do núcleo liberal agregado à questão social, tem como questão fundamental a incorporação efetiva da questão da igualdade como um conteúdo próprio a ser buscado, garantir através do asseguramento mínimo de condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade. Ou seja, no Estado Democrático de Direito, a lei passa a ser, privilegiadamente, um instrumento de ação concreta do Estado. [...]. O Estado Democrático representa, assim, a vontade constitucional de realização do Estado Social.

A ideia de Estado Democrático, desde sua origem esteve associada a certos valores, no tocante ao respeito da dignidade humana, organização e funcionamento do Estado e a participação popular. Historicamente, um novo papel do Estado surgiu, sendo que José Henrique Parente[110] aduz que:

> Como resultado das transformações sofridas pela democracia liberal, contrapondo-se a outros tipos de organização do poder estatal, à medida que reconheceu aos cidadãos, os direitos fundamentais que passaram a ter conteúdo social (referentes ao trabalho, assistência social, atividade econômica, qualidade de vida) e se constituíram como salvaguarda diante de qualquer tentativa de abuso do poder estatal.

No que tange aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, os mesmos estão previstos na Carta Maior em seu Art. 1º[111]. E em relação ao entendimento das bases que o constitui, o mesmo é um Estado que prima pela vontade popular na

---

[108] BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. ISBN 9788539204700. p. 134.
[109] STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição Constitucional e hermenêutica*: *uma nova crítica do Direito*. 2017.Novos Estudos Jurídicos. Vol. 10, n. º 2 - 2017. p. 85.
[110] PARENTE, José Henrique. *Acesso aos direitos fundamentais e a efetividade do processo*. Curitiba: Juruá, 2012. ISBN 9788578911234. p. 78.
[111] A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I- a soberania; II - a cidadania; III- a dignidade da pessoa humana; IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V- o pluralismo político.

aferição de suas leis, na condução de seu Governo e na administração da Justiça pelo Poder, pela preservação da liberdade e a igualdade de direitos. Entre os princípios norteadores e aplicáveis ao Estado Democrático de Direito Brasileiro, segundo Lênio Luiz Streck[112], estão:

> Constitucionalidade: respaldado na supremacia e na força normativa do texto constitucional, instrumento básico da garantia jurídica. O legislador, assim como todos os atos estatais estão vinculados à constituição; organização democrática da sociedade; sistema de direitos fundamentais (individuais e coletivos) em respeito à dignidade da pessoa humana e a garantia da liberdade, da justiça e solidariedade; justiça social como mecanismos corretivos das desigualdades; igualdade como articulação de uma sociedade justa; divisão dos poderes ou de funções; legalidade que aparece como medida de direito e segurança e certeza jurídicas.

Um dos objetivos do Estado Democrático de Direito tendo como função de reduzir antíteses econômicas e sociais, é o alcance da mudança social, tendo em vista melhorar, consideravelmente, a vida da população. Este mesmo Estado precisa estar em condições de realizar, mediante a legislação, intervenções que impliquem diretamente uma mudança na realidade social. Nesse contexto, Silva[113] ressalta que:

> O Estado Democrático de Direito, rege-se não apenas pela lei, como o Estado Liberal, nem se conforma com concessões de direitos sociais ao povo, como o Estado Social, mas supera-os dialeticamente, para se fundar nos princípios da democracia e da soberania popular.

No Estado Democrático de Direito, a Lei (Constituição) passa a ser uma forma privilegiada de instrumentalizar a ação do Estado. A Carta Magna de 1988 se constituiu como um marco e grande importância para os ideais democráticos. Porém, muitos dos principais componentes do Estado Democrático de Direito, advindos do processo constituinte (1988), ainda não foram implementados, ou seja, passadas, quase três décadas desde a promulgação da Constituição Cidadã, parcela expressiva das regras e princípios nela previstos continuam ineficazes, ferindo o artigo 1º da Carta Maior, que prevê a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República do Brasil.

---

[112] STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição Constitucional e hermenêutica*: *uma nova crítica do Direito*. 2017.Novos Estudos Jurídicos. Vol. 10, n. º 2 - 2017. p. 95.
[113] SILVA, Vanda da. *A igualdade no direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. ISBN 9788566720147. p. 89.

3.1.1 Dos Direitos Humanos e Fundamentais

Na Idade Moderna, reconhecem-se como elementos do fenômeno constitucionalista os pactos, forais e cartas de franquia, também encarregados da proteção de direitos individuais, mas ainda de um ponto de vista individual e não universal. A história dos direitos fundamentais emergiu a partir dos ideais advindos do Iluminismo dos séculos XVII e XVIII, através de pensadores como Hobbes, Kant, Rosseau e Locke, que pregavam a liberdade do indivíduo como finalidade do Estado. É uma história que desemboca no surgimento do moderno estado constitucional, cuja essência e razão de ser residem justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem.

As principais características dos direitos fundamentais, bem como dos direitos humanos abrangem: fundamentabilidade, universalidade, inalienabilidade, indivisibilidade, interdependência e interrelação. Alguns aspectos caracterizam os direitos fundamentais de forma bastante peculiar. São eles, de acordo com Vanda da Silva[114]:

a) Historicidade: os direitos são criados em um contexto histórico, e quando colocados na Constituição se tornam Direitos Fundamentais;
b) Imprescritibilidade: os Direitos Fundamentais não prescrevem, ou seja, não se perdem com o decurso do tempo, sendo, portanto, permanentes;
c) Irrenunciabilidade: não podem ser renunciados de maneira alguma;
d) Inviolabilidade: os direitos de outrem não podem ser desrespeitados por nenhuma autoridade ou lei infraconstitucional, sob pena de responsabilização civil, penal ou administrativa;
e) Universalidade: são dirigidos a todo ser humano em geral sem restrições, independentemente, de sua raça, credo, nacionalidade ou convicção política;
f) Concorrência: podem ser exercidos vários Direitos Fundamentais ao mesmo tempo;
g) Efetividade: o Poder Público deve atuar para garantir a efetivação dos Direitos e Garantias Fundamentais, usando quando necessário, meios coercitivos;
h) Interdependência: não pode se chocar com os Direitos Fundamentais, as previsões constitucionais e infraconstitucionais, devendo se relacionarem para atingir seus objetivos;
i) Complementaridade: os Direitos Fundamentais devem ser interpretados de forma conjunta, com o objetivo de sua realização absoluta.

Portanto, diversas características formam o arcabouço dos direitos fundamentais, sendo que possuem como características a sua relatividade, o caráter não patrimonial, além de serem históricos, inalienáveis, imprescritíveis, irrenunciáveis

[114] SILVA, Vanda da. *A igualdade no direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. ISBN 9788566720147. p. 49.

e universais. A doutrina costuma tratar o surgimento e a positivação desses direitos com as expressões “dimensões” ou “gerações”.

O processo de positivação das declarações de direitos nas constituições que se inicia, no século XVIII com as Revoluções Americana e Francesa, não desempenhou uma função estabilizadora (permanente e segura), pois, do século XVIII aos dias atuais, o elenco dos direitos do homem contemplados constitucionalmente e nos instrumentos internacionais foram se alterando. Historicamente, ao longo de décadas, os Direitos Fundamentais são reconhecidos legalmente por diversos instrumentos de caráter internacional, sendo um deles aprovado na Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, adotada pelo Conselho da Europa em 1950.

Conforme assinala José de Melo Alexandrino[115], os direitos fundamentais, desde o século XVIII, surgem como triunfos advindos das revoluções liberais, como meios dos indivíduos exercerem sua liberdade e autonomia face ao poder estatal.

Na forma como os conhecemos hoje, os direitos fundamentais são resultados das evoluções do direito e de uma grande transformação das instituições políticas e das concepções jurídicas, demonstrando que tais direitos são imprescindíveis à condição humana e ao convívio social. Dos direitos fundamentais, decorrem os princípios que orientam a organização do Estado e de todas as leis do país, que direcionam as prioridades e formas adequadas de ação dos governantes.

Quando se faz referência aos direitos fundamentais, fala-se do homem relacionando-se com o Estado. Assim, é válido ressalvar que os direitos fundamentais são partes integrantes de um Estado Democrático de Direito e só se finalizam e se concretizam nas Constituições. Para Clovis Ferrajoli[116], os direitos fundamentais são direitos subjetivos que dizem respeito a todos os seres humanos, enquanto pessoas, e de modo universal, devendo-se, nesse caso, entender direito subjetivo como qualquer expectativa positiva ou negativa vinculada a uma pessoa por uma norma jurídica. Reforça o referido o autor, que a extensão do reconhecimento dos direitos fundamentais é diretamente proporcional à extensão da igualdade e da democratização do ordenamento

[115] ALEXANDRINO, José de Melo. *Direitos Fundamentais — Introdução Geral*. 3.ª edição. Lisboa: AAFDL Editora, 2017. ISBN: 9789897160325. p. 58.
[116] FERRAJOLI, Clovis. *A (in)constitucionalidade das ações afirmativas frente ao princípio da igualdade.* Revista Eletrônica de Direitos Humanos e Ciências Sociais, vol. 23, n. 14, 2017. p. 32.

De acordo com Eduardo Cambi[117]:

> A efetivação dos direitos humanos fundamentais é resultante de duras e difíceis conquistas sociais, de uma construção de origem histórico-cultural, fundada em determinados princípios reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional, com inspiração em diferentes correntes de pensamento que buscaram sua efetivação de maneira universal, consolidando-se em diversas sociedades democráticas. Em síntese, é possível afirmar que os direitos fundamentais, como resultado desse processo, compreendem a história da luta dos direitos a partir da superação das graves diferenças sociais.

Ao proclamar os direitos fundamentais, a Organização das Nações Unidas, deixou evidente que não se tratava de concessão ou reconhecimento. Foi pontuado, ainda, que os direitos humanos independem de qualquer vontade ou formalidade e são inerentes à pessoa humana. Nenhum indivíduo, entidade, governo ou Estado tem legitimidade para retirá-los ou restringi-los.

Os direitos fundamentais e os direitos humanos, por vezes, são definidos pela sua finalidade, a exemplo da proteção de poderes e esferas de liberdade das pessoas, aplicáveis, primordialmente, na relação pessoa - poder estatal. É preciso distinguir os direitos humanos dos direitos fundamentais, pois enquanto os direitos humanos são garantidos a todas as pessoas enquanto seres humanos, os direitos fundamentais são os direitos humanos reconhecidos pelo ordenamento jurídico de determinado local em determinado período de tempo.

Em síntese, portanto, afirma Raquel Schlommer Honesko[118]: “Direitos humanos referem-se aos direitos consagrados no plano internacional, ao passo que os direitos fundamentais seriam aqueles garantidos pela ordem constitucional positiva de cada país”. Corroborando com o exposto, no entender de Uadi Lammêgo Bulos[119], direitos fundamentais são: “[...] o conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres e institutos, inerentes à soberania popular, que garantem a convivência pacífica, digna, livre e igualitária, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica ou status social”.

Os direitos humanos tiveram e ainda tem a finalidade de acabar com a supressão de direitos da maioria das pessoas, que estavam à parte, marginalizadas pelo Estado absoluto, e para dizer que todos os cidadãos são iguais perante a lei,

---

[117] CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2018. ISBN9786550590833. p. 64.
[118] HONESKO, Raquel Schlommer. *Direitos Fundamentais e cidadania: Discussão histórico-jurídica sobre as gerações de direitos fundamentais, a paz como direito fundamental de quinta geração*. Zulmar Fachin Coordenador. 1ª ed. São Paulo: Editora Método, 2014. ISBN 9788567901. p. 187.
[119] BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2018. SBN 9788553613762. p. 77.

acabando com o sistema hierárquico. Os direitos humanos estão contidos nos direitos sociais, e como afirmam Maria Áurea Baroni Cecato e Armando Albuquerque de Oliveira[120]:

> [...] os direitos sociais garantem a evolução de compreensão da vida em sociedade, sustentada pelos princípios da igualdade e da solidariedade em simultaneidade. Não se trata, portanto, apenas de atribuir aos mais necessitados os meios de prover sua subsistência, nem de transferir a caridade dos mais aquinhoados para a responsabilidade do Estado. Significa, também uma diferença de conceito: os diretos sociais têm uma proposta inclusiva, desde seu surgimento: a abertura de oportunidades para a participação de todos.

O professor José de Melo Alexandrino[121], destaca a importância da divisão dos direitos, liberdades e garantias. Busca o autor demonstrar que os preceitos constitucionais relativos aos direitos, liberdades e garantias são muito diversos em seus enunciados e, assim nas implicações que advém da análise dos mesmos. Mas, apesar da complexidade verificada, à compreensão dos vários direitos, liberdades e garantias, o referido doutrinador diz que é possível designar como sendo direitos, liberdades e garantias "pretensões negativas, positivas ou a conformação jurídica a que correspondem designadamente impedimentos (de lesão), obrigações (de prestações) e sujeições".

Alguns autores ainda fazem a diferenciação entre direitos e garantias fundamentais. Os direitos referem-se às disposições postas pelo legislador no ordenamento jurídico como bens e vantagens, já as garantias, segundo Uadi Lammêgo Bulos, "são as ferramentas jurídicas por meio das quais tais direitos se exercem, limitando os poderes do Estado".

Conhecer os direitos humanos é saber quando eles são violados e perceber que a luta por sua conquista e seu reconhecimento é permanente. Não bastam declarações assinadas e para eles sejam reconhecidos e respeitados. A história mostra que o reconhecimento e o respeito somente se concretizam quando os direitos humanos são bem defendidos e quando àqueles que se sentem lesados em seus direitos unem-se e exigem mudanças[122].

---

[120] CECATO, Maria Áurea Baroni & OLIVEIRA, Armando Albuquerque de. *Direitos sociais: do estado liberal ao estado social.* (2019). [consult. 06 maio 2022]. Disponível na Internet: https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/33120. p. 19.

[121] ALEXANDRINO, José de Melo. *Direitos Fundamentais — Introdução Geral*. 3.ª edição. Lisboa: AAFDL Editora, 2017. ISBN: 9789897160325. p. 68.
BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2018. SBN 9788553613762. p. 83.

[122] GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Os direitos fundamentais atípicos*. Lisboa: Editorial Notícias, 2019. ISBN 9789724607016. p. 55.

A expressão direitos humanos é uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana. Os direitos humanos, originalmente, tiveram como função fazer com que o Estado não interferisse ou o fizesse no menor grau possível, na autonomia privada dos cidadãos, ou seja, os direitos dos indivíduos perante o Estado se caracterizam como de defesa.

No que tange aos direitos fundamentais, estes foram inseridos e garantidos com o passar do tempo no ordenamento jurídico, com reflexo nas reinvindicações sociais de cada época. Em relação é esta questão já pacífica entre doutrinadores. Florestan Fernandes[123], afirma que os direitos fundamentais passam por um profundo processo de evolução ao longo da história da humanidade, permitindo a introdução de novos "remédios" de acordo com o próprio surgimento de novas problemáticas e violações de direitos. Portanto, o legislador constituinte já prevendo possibilidades de novos direitos fundamentais, que até então não necessitavam de atenção do Estado, deixou a previsão constitucional da cláusula de abertura, permitindo que novos direitos adentrem no sistema jurídico com status de direito fundamental.

O Estado deve estar ao serviço da coletividade e necessita tutelar novas realidades, que surgem com a evolução humana e tecnológica. A história dos direitos fundamentais está sustentada no surgimento do moderno estado constitucional, cuja essência e razão de ser residem justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem. Conforme Rodrigo Cesar Saraiva[124], os direitos fundamentais:

> São direitos constitucionais (individuais, sociais, econômicos, políticos e ambientais), baseados na norma constitucional (princípios e regras constitucionais), que têm existência jurídica incondicionada e inviolável, gozando de supremacia jurídica sobre dos demais direitos constitucionais e infraconstitucionais. [...] Sua concreção não pode estar condicionada por normas remissivas ou programáticas, sob pena de paralisia constitucional. [...]. As garantias constitucionais consistem em instrumentos jurídicos postos à disposição do cidadão para a concretização dos direitos consagrados no texto constitucional.

Numa perspectiva dinâmica e evolutiva, o reconhecimento de direitos fundamentais, como princípio fundador da ideia de cidadania e como instrumento de limitação jurídica do poder do Estado, integra a própria noção material de Constituição. Os direitos fundamentais constam do texto constitucional dos Estados de Direito e,

---

[123] FERNANDES, Florestan. *O Negro no Mundo do Branco*. 1. ed. São Paulo: Cultura, 2015. ISBN 978-8526012301. p. 53.
[124] SARAIVA, Rodrigo Cesar. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Ed Wark, 2015. Col. Sinopses Jurídicas. ISBN 978-8553615631. p. 30-45.

nesses Estados, são-lhes conferidas garantias jurisdicionais. Isso também acontece nos ordenamentos de âmbito internacional. No caso, da Europa na construção comunitária, os tratados criadores das Comunidades Europeias (de 1951 e 1957) não dispunham de qualquer previsão de direitos fundamentais, uma vez que os seus objetivos eram essencialmente de natureza econômica, mas através de sucessivas revisões operadas nos tratados originários foi se tornando necessária uma forma de tutela, uma proteção própria referente aos direitos fundamentais[125].

Segundo Dora Resende e Daniela Serra [126], como instrumentos de um sistema específico de garantia, os direitos fundamentais apresentam-se como:

> [...] posições jurídicas ativas consagradas na Constituição: formais, quando se considere a Constituição em sentido formal, o diploma aprovado segundo procedimento específico a que chama "Constituição"; materiais, quando resultem dos princípios e normas essenciais de determinado ordenamento. Aquelas são posições favoráveis às pessoas pelas Constituições modernas e respondem também à justaposição nas ordens internas dos direitos do homem e tiveram reconhecimento nas primeiras experiências constitucionais americanas de 1776, e que se constituem como círculos jurídico-positivos imanentes a cada pessoa [...].

Na observância dos textos constitucionais de diversos países, o principal aspecto de diferenciação entre os direitos fundamentais e os direitos humanos resulta na sua fonte, ou seja, "os direitos fundamentais são encontrados nos textos constitucionais, enquanto os direitos humanos se referem às garantias fundamentais que integram o Direito internacional[127].

Seguindo o prisma da diferença básica entre direitos humanos e direitos fundamentais assim leciona J. J. Gomes Canotilho[128]:

> [...] direitos humanos, distinguem-se dos direitos fundamentais porque estes são os direitos constitucionalmente positivados e juridicamente garantidos no ordenamento jurídico (interno), enquanto os direitos [humanos] são os direitos de todas as pessoas ou coletividades de pessoas independentemente da sua positivação jurídica nos ordenamentos político-estaduais.

Corroborando com o exposto, José de Melo Alexandrino[129] afirma que os direitos fundamentais configuram a "expressão constitucional que designa as situações

---

[125] PACHECO, Maria de Fátima de Castro Tavares Monteiro. *O sistema de proteção dos direitos fundamentais na União Europeia – entre a autonomia e o compromisso*. Julgar nº 14, Maio-Agosto. Coimbra Editora, 2011. p. 37.
[126] ALVES, Dora Resende, & CASTILHOS Daniela Serra. *A evolução dos direitos humanos na Europa: principais momentos desde a ausência de direitos fundamentais até a atualidade*. Santa Cruz do Sul. [consult. 20 jan. 2021]. Disponível na Internet: http://repositorio.uportu.pt/jspui/handle/11328/1461.
[127] MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Constitucional*. 2 volumes. 2.ª edição. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. (Série Direitos Fundamentais). ISBN: 9789725407028. p. 130.
[128] CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN 978-9724021065. p. 223.

jurídicas fundamentais das pessoas reconhecidas na Constituição", enquanto considera que os direitos humanos se referem às situações jurídicas resultantes da natureza ou da condição de ser humano, reconhecida pelo Direito Internacional.

O reconhecimento de direitos e liberdades fundamentais é uma *conditio sine qua non* da noção moderna de toda Constituição democrática e cidadã. Nesta esfera, de acordo com Maria Luísa Duarte[130], "o reconhecimento de direitos fundamentais, como princípio fundador da ideia de cidadania e como instrumento de limitação jurídica do poder do Estado, integra a própria noção material de Constituição".

Mas, mesmo com o reconhecimento da isonomia dos direitos fundamentais, não foi o suficiente para evitar as desigualdades sociais e raciais verificadas em toda parte, especialmente depois do movimento de globalização. Daí a necessidade de adoção de mecanismos com efeitos de proteção dos direitos fundamentais[131].

Ressalte-se que a ordem constitucional não legitima direitos fundamentais absolutos, uma vez que a própria convivência em um ordenamento pluralista implica o contínuo diálogo entre os valores previstos constitucionalmente, que, por vezes, representam uma nítida limitação a um direito em virtude da proeminência de outro em uma circunstância específica.

A doutrina e jurisprudência, nesse sentido, enfatizam que os direitos fundamentais se expõem a restrições autorizadas expressas ou implicitamente pela própria Constituição, classificando-as com reserva legal simples e reserva legal qualificada. A reserva legal simples ocorre quando o texto constitucional estabelece que determinado direito poderá ser restringindo nos termos da lei, a exemplo do inciso VI do artigo 5º ("na forma da lei"). Já a reserva legal qualificada, ocorre quando a Constituição além de exigir que a restrição decorra da lei, elenca os fins e as condições necessárias, a exemplo do artigo 5º, XII, (interceptação telefônica para fins penais).

---

[129] ALEXANDRINO, José de Melo. *Direitos Fundamentais — Introdução Geral*. 3.ª edição. Lisboa: AAFDL Editora, 2017. ISBN: 9789897160325. p. 45.
[130] DUARTE, Maria Luísa. *A União Europeia e o sistema europeu de proteção dos direitos fundamentais – a chancela do Tratado de Lisboa*. Cadernos O Direito, n. 10, p. 11-24, 2016. p. 101.
[131] BEZERRA, Adélia Macedo de. *As políticas públicas de ações afirmativas e a desigualdade racial no Brasil.* Brasília: IPEA, 2016. p. 71.

3.1.2 Os direitos fundamentais na norma constitucional brasileira

Desde o processo de redemocratização, o Brasil passou a aderir aos pactos internacionais de direitos humanos e a fortalecer o sistema de proteção dos mesmos, passando ainda a ser responsável pela sua efetivação. A Constituição Federal da República de 1988 contempla o reconhecimento da proteção integral dos Direitos Humanos, reconhecidos nas mais importantes declarações, como: Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU-1948), Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (subscrita em Roma-1950), Pacto Internacional de Direitos Civil e Políticos (Assembleia Geral das Nações Unidas-1966) e a Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica - 1969).

Mas, mesmo com todo esse arcabouço jurídico, no contexto brasileiro, ainda, se vivencia uma realidade social carente de implementação de políticas sociais, econômicas, educacionais por parte do Estado. Nesse ínterim, a normativa constitucional tem elencado os instrumentos e princípios para efetivar os direitos humanos fundamentais, constituindo-se a Lei Maior de 1988 como um marco de grande importância para os ideais democráticos**.**

O doutrinador Norberto Bobbio[132] ressalta que "o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas". É possível afirmar que os direitos humanos fundamentais resultaram de uma construção de origem histórico-cultural, fundada em determinados princípios e em diferentes correntes de pensamento que buscam sua efetivação de maneira universal.

Desde as constituições de 1934, 1967 e 1969, o combate aos preconceitos e a afirmação da igualdade racial se manifesta. E mais recentemente, a Constituição de 1988 incluiu entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil no seu art. 3º, IV[133]: "promover o bem estar de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e qualquer forma de discriminação." Entretanto, mesmo com o combate ao racismo e este integrar os direitos fundamentais e ser considerado como crime

[132] BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos.* Rio de Janeiro: Campus, 2016. ISBN 85-352-1561-1. p. 67.
[133] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [consult. 26 fev. 2020]. Disponível na internet: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

inafiançável conforme o art. 5º, inciso XLII, o quadro de marginalização sofrido pelos negros não sofreu muitas alterações.

Neste processo, tem-se como referência o princípio da consciência política e histórica da diversidade, que deve conduzir à igualdade básica da pessoa humana como sujeitos de direitos; à compreensão de que a sociedade é formada por grupos étnicos distintos, que em conjunto constroem, na nação brasileira, sua história; à superação da indiferença, injustiça e desqualificação com que os negros comumente são tratados; à desconstrução, por meio de questionamos e análises críticas, de conceitos, ideias, comportamentos veiculados pela ideologia do branqueamento e pelo mito da democracia racial e ao diálogo com a finalidade de entendimento entre diferentes, tendo em vista objetivos comuns e uma sociedade mais justa[134].

Em consonância a este entendimento, está o princípio do fortalecimento de identidades e de direitos que deve orientar para o desencadeamento de processo de afirmação de identidades; o rompimento de imagens negativas forjadas por diferentes meios de comunicação contra os negros e o combate à privação e violação de direitos.

Contudo, no contexto brasileiro, vivencia-se ainda uma realidade social carente de implementação de políticas públicas. Nesse cenário, a normativa constitucional tem elencado os instrumentos e princípios para efetivar os direitos fundamentais. De acordo com Nildo Viana[135], a Lei Maior de 1988 se constituiu como um marco de grande importância para os ideais democráticos**,** haja vista que trouxe inovações, sendo uma delas a conversão de todos os direitos da Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) em direitos legais no país.

A complexa rede de direitos e princípios norteadores do ordenamento jurídico brasileiro acaba sendo um aspecto relevante face aos limites balizadores nas questões que envolvam Direitos Humanos, ultrapassando o teórico normativo de mera descrição das garantias de se ter a garantia de tais direitos para sua convalidação nos atos rotineiros da sociedade, sempre partindo da premissa do princípio de bem jurídico maior - a Dignidade da Pessoa Humana[136].

Ao ilustrar a importância dos direitos fundamentais via igualdade material, e sua necessária relação com o estado Democrático de Direito, ressaltando a igualdade para

---

[134] GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Os direitos fundamentais atípicos*. Lisboa: Editorial Notícias, 2019. ISBN 9789724607016. p.65.
[135] VIANA, Nildo. Capitalismo e a questão racial. Rio de Janeiro: Corifeu, 2017. ISBN 9788577941674. p.43.
[136] XAVIER, João Proença. *Democracia, Direito Internacional e Direitos Humanos em Contexto Ibérico.* Revista Internacional da Academia Paulista de Direito. n. 6, nova série, 2020. p. 31.

a consecução de uma sociedade verdadeiramente pluralista, Josiane Soares Santos[137] assevera:

> Neste sentido, só garantindo a igualdade é que uma sociedade pluralista pode se comprometer também como uma sociedade democrática. Consequentemente, só permitindo a inclusão de projetos de vida diversos em uma sociedade pluralista é que ela pode se autocompreender como uma sociedade democrática.

Na Constituição Federal (1988), estão previstos direitos e garantias fundamentais, os quais estão em perfeita consonância com os princípios de uma ordem política democrática e com políticas públicas que visam proporcionar uma ordem social mais justa. A norma constitucional faz referência aos direitos fundamentais utilizando diferentes terminologias para designá-los, tais como: direitos humanos (artigo 4º, inciso II), direitos e garantias fundamentais (Título II, artigo 5º, parágrafo 1º), direitos e liberdades constitucionais (artigo 5º, inciso LXXI) e direitos e garantias individuais (artigo 60º, parágrafo 4º, inciso IV).

Os direitos fundamentais estão consagrados de forma extensa explicita ou implicitamente no seu texto constitucional. Nas últimas décadas, em meio a uma grande pressão popular e atuação de muitos movimentos e organizações sociais, inúmeras mudanças legislativas ocorreram, tendo em vista efetivar os direitos constitucionais. Tais mudanças se concretizaram em leis, que trouxeram efeitos relevantes no tocante ao reconhecimento dos direitos[138].

Entretanto, existe uma distância entre o reconhecimento dos direitos fundamentais e sua efetiva aplicabilidade. Percebe-se que a aplicabilidade dos direitos fundamentais precisa ser encarada como imediata. Os direitos fundamentais devem ser tratados com um status diferenciado, já que devem ocupar o centro do sistema jurídico. Assim, o Estado deve existir para proteger e promover esses direitos. Nessa conjuntura, não há como negar a eficácia e a aplicabilidade imediata desses direitos. A eficácia mediata e imediata dos direitos fundamentais não representa institutos excludentes, mas, ao contrário, complementares.

A aplicabilidade dos direitos fundamentais passa diretamente pela atuação do Poder Legislativo, exercendo o papel de criador das regras jurídicas, em que a proteção deve se pautar e também do Poder Executivo que, na maioria das vezes,

---

[137] SANTOS, Josiane Soares. *Tensões raciais e marginalização social: caminhos para a harmonia racial.* Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018. p. 117-118.
[138] GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Os direitos fundamentais atípicos.* Lisboa: Editorial Notícias, 2019. ISBN 9789724607016. p. 52.

será o principal responsável por assegurar o pleno cumprimento das regras jurídicas destinadas a promover os direitos fundamentais.

3.2 O Princípio Constitucional da Igualdade

Sendo a dignidade humana um princípio norteador à aplicação dos direitos fundamentais, não há como se evitar de analisar o tema da igualdade, em suas mais variadas vertentes. Enfatiza-se neste sentido, que apesar da plena igualdade entre todos os indivíduos ser uma meta perseguida pela maioria das sociedades contemporâneas, as desigualdades sociais têm aumentado, continuamente, fazendo com que alguns tenham acesso a tudo que o mundo moderno oferece e outros não consigam satisfazer suas necessidades básicas.

O ideal de igualdade não é uma novidade do mundo moderno, haja vista que os pensadores antigos, tais como Sólon e Péricles, já enunciavam a sua importância como um elemento essencial na justiça. Nesse sentido, é que nos escritos de Platão (429-347 a.C) já se pode vislumbrar, com toda a clareza, a defesa de uma igualdade de oportunidade entre os indivíduos, em determinados aspectos da vida social, tal como no acesso aos cargos públicos. Aristóteles, por sua vez, observava que a justiça somente poderia ser alcançada, através da igualdade, não obstante defender a ideia de que a desigualdade era algo natural, inato ao homem, argumento com o qual defendia a existência e perpetuação da escravidão, já que os escravos corresponderiam, em seu entender ao não racionalmente livre de origem[139].

Coube a Cícero a função de aclarar tais ideias contraditórias e propagar como premissa que os homens são sim, iguais entre si e que os escravos são da mesma natureza que os seus amos, estabelecendo, portanto, a natureza universal igualitária entre os seres humanos. De tais ideias e pensamentos, pode-se dizer que os pensadores do Mundo Antigo, no que concerne ao tema de igualdade, estabeleceram premissas de suma importância para que tal princípio fosse erigido a corolário essencial do Direito na atualidade.

[139] RODRIGUES, Eder Bonfim. *Ações afirmativas e o Princípio da Igualdade no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Ed. Juruá, 2017. ISBN 9788536230382. p. 19.

Apesar de não existirem dados concretos sobre a origem do princípio da igualdade, afirma-se características de sua presença, em Atenas, na Grécia antiga, por volta de 508 a.C. Nessa época, havia uma grande discussão entre os homens sobre a real igualdade que existia entre eles. Nem todos os atenienses podiam participar da vida política local, mas somente aqueles que fossem considerados cidadãos, o que lhes permitia administrar a coisa pública e ainda participar como membro das assembleias, enquanto outros ficavam excluídos (NUCCI, 2018).

Através da análise histórica do princípio, pode-se identificar três fases distintas e bem definidas na sua evolução. Em um primeiro momento aparece basicamente confundido com o princípio da prevalência da lei. Posteriormente, surge como uma proibição do arbítrio ou vedação de discriminações. Finalmente, em um terceiro momento, mais atual, conjuga as concepções anteriores e lhes adiciona o sentido de igualdade por meio da própria lei.

Conforme assinala Edgar Buchalla Silva Júnior[140], o direito à igualdade em sua fase embrionária surge como:

> Antítese dos privilégios, reivindicando a igual dignidade dos humanos, e em consequência, impondo ao Estado o dever de editar regras gerais e impessoais, ancorando no pressuposto de que as aptidões intelectuais, a capacidade e o mérito de cada um constituíram requisitos a partir do qual seriam distribuídos os bens e as vantagens, e com base no qual floresceriam e se desenvolveriam as potencialidades humanas [...].

Sobre a plenitude do princípio da igualdade e do dever do Estado para sua efetivação assinala João Proença Xavier[141]:

> A igualdade perante a lei é o pressuposto fundamental da ordem jurídica de Estados verdadeiramente democráticos, um requisito comum nas Constituições que proclamam direitos fundamentais, a democracia e a república devem, portanto, ser culturas de direitos humanos. [...]. A igualdade requer um mínimo de proteção e respeito pelos direitos humanos em geral e pelos direitos fundamentais em particular. [...] cabe às autoridades públicas promover as condições necessárias para garantir que a igualdade seja real e eficaz. Dentro do Estado democrático e social de direito, as autoridades públicas promovem os meios necessários para buscar progressivamente a igualdade de fato.

O princípio da igualdade é por demais amplo no que concerne aos seus destinatários. Nessa perspectiva, pode-se dizer que abarca não só o aplicador da lei,

---

[140] SILVA JÚNIOR, Edgar Buchalla. *A evolução do princípio da igualdade e sua aplicação na Constituição Federal.* Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3128, 24 jan. 2018. p. 123.
[141] XAVIER, João Proença. *Democracia, Direito Internacional e Direitos Humanos em Contexto Ibérico.* Revista Internacional da Academia Paulista de Direito. n. 6, nova série, 2020. p. 370.

mas também o próprio legislador, nas suas respectivas funções. A máxima de que "todos são iguais perante a lei" continua a preponderar, mas abandona-se a ideia de que há uma equidade absoluta entre os homens. Passa a vigorar, assim, a ideia de relatividade, em que o indivíduo é visto como um ser social, pois as suas relações o relativizam. Em face da percepção dessa realidade e do fato de que em decorrência dessa relativização determinados indivíduos estavam expostos a discriminações, assim como alguns outros a certos privilégios, verificou-se a necessidade de fomentar meios jurídicos capazes de combatê-las.

Somente em 1776, foi que, pela primeira vez, uma Constituição estabeleceu expressamente o princípio da igualdade. Inicialmente, esse preceito foi desenhado, tão somente, sob uma óptica formal, em que os cidadãos seriam tratados de forma isonômica, ou seja, todos deveriam estar submetidos às mesmas regras, independentemente, das diferenças que existissem entre os homens de uma mesma sociedade[142]. Dentro dessa perspectiva, o princípio da igualdade tinha apenas o condão de proibir as discriminações negativas, em face de caracteres especiais dos indivíduos, tais como etnia, gênero ou origem nacional, sem, contudo, possuir força para igualar os desigualados socialmente em função da miséria, da sua cor, da sua origem, de suas anomalias físicas e psíquicas.

O conceito de igualdade acompanhou a evolução dos direitos fundamentais, tendo como base a ideia presente já na Antiguidade Clássica, em Aristóteles, de que deve haver tratamento igualitário entre os iguais e diferenciando entre os desiguais. A moderna concepção do princípio da igualdade formal consiste, portanto, em o aplicador da lei tratar indistintamente os indivíduos que compõem as categorias estipuladas normativamente pelo legislador para o fim de incidência daquela norma específica. A consecução do princípio da igualdade, em sua vertente formal, não se dá quando da elaboração da norma, mas sim no momento de sua aplicação, quando o julgador fizer incidir a lei de maneira uniforme sobre todos que ela abarca.

Como bem define Carlos Blanco de Morais[143], o princípio da igualdade pode ser primariamente definido:

> Como um princípio que impõe aos poderes públicos um tratamento igual de todos os seres humanos perante a lei e uma proibição de discriminações materialmente

[142] RODRIGUES, Eder Bonfim. *Ações afirmativas e o Princípio da Igualdade no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Ed. Juruá, 2017. ISBN 9788536230382. p. 82.
[143] MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de Direito Constitucional: teoria da Constituição em tempo de crise do estado Social.* Tomo II, Vol. 2. Coimbra Editora, 2014. ISBN 9788500891362. p. 490

> infundadas, sem prejuízo de obrigar a diferenciações entre pessoas, sempre que existam especificidades atendíveis e carentes de tutela ou proteção.

Do conceito apresentado por Carlos Blanco de Morais[144], se extrai quatro vertentes do princípio da igualdade: positiva; negativa; subjetiva e outra objetiva. Tais vertentes se diferem em sua abrangência, ou seja, a vertente negativa considera que todos os cidadãos têm a mesma dignidade social, proclamando a igualdade formal perante a lei, de modo que: "ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, gênero, etnia, língua, religião, território de origem, instrução, situação econômica, ou condição social".

A igualdade vista sob a vertente positiva, abrange a obrigação de dar um tratamento igualitário ao que é igual e desigual ao que é diferente. Conforme afirma o doutrinador José de Melo Alexandrino[145], as diferenças de tratamento podem se justificar quando radicam em critérios de justiça, de modo que impliquem uma distinção clara de situações e atinjam objetivos legítimos. Acrescenta ainda o autor:

> Existem situações de desigualdade real que podem justificar desigualdades jurídicas em sede de benefícios individuais ou coletivos, através de discriminações positivas às categorias de pessoas ou grupos que se encontram numa situação mais desfavorável.

A vertente subjetiva do princípio da igualdade enuncia um direito de caráter defensivo, passível de ser invocado diretamente a partir da Constituição, com relevo para situações que envolvam uma relação entre os poderes públicos e os cidadãos. Quanto a vertente objetiva, esta revela-se no dever do Estado em garantir a igualdade nas suas decisões e na sua natureza de padrão interpretativo do Direito.

Em cada realidade, em cada sociedade, o princípio da igualdade se apresenta diferentemente, mas, independentemente, de tais circunstâncias, tem por fim último, assim como os demais princípios do Direito, a efetivação da dignidade da pessoa humana, preceito fundamental de qualquer Estado Democrático de Direito. Dessa forma, já não se pode conceber o preceito isonomia apenas em seu sentido negativo, limitando-o, tão-somente, a proibição de privilégios ou de discriminações.

A necessidade de fomentar uma verdadeira igualdade fez com que tal princípio adquirisse, hodiernamente, significado muito mais social, no sentido de serem

---

[144] MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de Direito Constitucional: teoria da Constituição em tempo de crise do estado Social.* Tomo II, Vol. 2. Coimbra Editora, 2014. ISBN 9788500891362. p. 495.
[145] ALEXANDRINO, José de Melo. *Direitos Fundamentais — Introdução Geral*. 3.ª edição. Lisboa: AAFDL Editora, 2017. ISBN: 9789897160325. p.84.

implementadas politicas capazes de promover a isonomia real entre os cidadãos. É o que se pode verificar da supramencionada "dimensão social" do princípio[146].

Nesses termos, indispensável é a transcrição da definição dada por Vanda da Silva[147], ao salientar que a igualdade constitucional hoje, é mais que uma expressão de Direito; é um modo justo de viver em sociedade. Por isso, é princípio posto como pilar de sustentação e estrela de direção interpretativa nas normas jurídicas que compõem o sistema jurídico fundamental.

A jurisprudência pátria representada pelo Supremo Tribunal Federal, assim reconhece na linha evolutiva do princípio da igualdade:

> Pode-se afirmar, que sem receio de equívoco, que se passou de uma igualização estática, meramente negativa, no que se proíbe a discriminação, para uma igualização eficaz, dinâmica, já que os verbos construir, garantir, erradicar e promover implicam, em si, mudança de ótica, ao denotar ação. Não basta não discriminar [...], é preciso viabilizar as mesmas oportunidades. A postura deve ser acima de tudo afirmativa. E é necessário que essa seja a posição adotada pelos nossos legisladores [...][148].

No que concerne as garantias constitucionais que asseguram o respeito às minorias e a igualdade de todos, sem preconceito de origem e etnia estão fortemente ligadas à proteção da cultura brasileira, prevista nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, que devem ser interpretadas segundo os objetivos fundamentais da República e sob a garantia do Estado Democrático de Direito.

O princípio da igualdade perante a lei é reconhecido como um valor fundamental nas Constituições de diferentes países. A Constituição brasileira com seus princípios arrolados, da dignidade da pessoa humana e da obrigatoriedade de o Estado promover políticas que visem à redução das desigualdades entre os cidadãos, tem de vincular as possibilidades dos cidadãos de gozarem de tratamento isonômico pela lei estão fundamentadas no princípio da igualdade, o qual está previsto no caput do artigo 5.º da Constituição, que dispõe: "Todos são iguais perante a lei, sem distinções de qualquer natureza [...]"[149]. A Constituição brasileira não pode ser vista como meramente pragmática, mas como um programa dirigente substantivo, com condições

---

[146] PRUDENTE, Wilson. Justiça Global: *cotas raciais no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Ed. Impetus, 2012. ISBN 978-8576268611. p. 68.
[147] SILVA, Vanda da. *A igualdade no direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. ISBN 9788566720147. p. 47.
[148] MARTINS, Helen de Souza. *Inclusão étnica e racial no Brasil*. São Paulo: Altar Editorial, 2013. ISBN 9788567002314. p. 39-44.
[149] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [consult. 26 fev. 2021]. Disponível na internet: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

de levar o país à modernização. Este é o requisito para o fortalecimento do pluralismo garantido em seu art. 1º, inciso V.

Tendo o princípio da igualdade como instituto que determina que todos os indivíduos "serão tratados de forma igual perante a lei, chega-se à igualdade material, como compensação das desigualdades socioeconômicas e culturais, passando a se chamar de igualdade social ou de fato"[150].

Desse modo, a Constituição prestigiou o princípio da igualdade em sua dupla acepção, a igualdade formal que é compreendida como "igualdade perante a lei" e a igualdade material, que é a "igualdade por meio da lei". Por meio desse princípio são vedadas as diferenciações arbitrárias e absurdas, não justificáveis pelos valores da Constituição Federal, e tem por finalidade limitar a atuação do legislador, do intérprete ou autoridade pública e do particular[151]. O princípio da igualdade atua em duas vertentes: perante a lei e na lei. Por igualdade perante a lei compreende-se o dever de aplicar o direito no caso concreto; por sua vez, a igualdade na lei pressupõe que as normas jurídicas não devem conhecer distinções, exceto as constitucionalmente autorizadas.

A isonomia ordenada pelo constituinte de 1988 deve ser tomada tanto na sua dimensão formal quanto material, almejando o respeito ao supraprincípio da dignidade humana. Na leitura assertiva de Daniel Sarmento[152], sobre os incisos I, III e IV do art. 3º da CRFB:

> O constituinte não atribuiu ao Estado o papel de espectador neutro e imparcial dos conflitos travados na esfera social. Pelo contrário, partindo da premissa empírica de que a sociedade brasileira é injusta e desigual, e de que nela vicejam a intolerância e o preconceito, ele impôs aos três poderes do Estado tarefas ativas, ligadas à inclusão social e à transformação de práticas opressivas voltadas contra grupos estigmatizados.

A autora Flávia Piovesan[153], leciona que existem três vertentes de igualdade, mas a igualdade material tem se destacado entre essas vertentes:

> Destacam-se, assim, três vertentes no que tange à concepção da igualdade: a) a igualdade formal, reduzida à fórmula "todos são iguais perante a lei" (que, ao seu tempo, foi crucial para abolição de privilégios); b) a igualdade material, correspondente ao ideal

---

[150] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais no contexto das ações afirmativas.* São Paulo: Ed. Livraria do advogado editora, 2019. ISBN 9878567800450. p. 620.
[151] FRANCIOLLI, Carlos Ribeiro. *O princípio constitucional da isonomia em contextos multiculturais: debate acerca legalidade de ações afirmativas*. Revista Fronteiras, v. 11, n. 10, 2018. p. 46.
[152] SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional e igualdade étnico-racial*. In. PIOVESAN, Flávia & SOUZA, Douglas Martins de (orgs). Ordem jurídica e igualdade étnico-racial. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2016. ISBN 9788500459010. p. 118.
[153] PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 18. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. ISBN 9788502143272. p. 59.

> de justiça social e distributiva (igualdade orientada pelo critério socioeconômico); e c) a igualdade material, correspondente ao ideal de justiça enquanto reconhecimento de identidades (igualdade orientada pelos critérios gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia e demais critérios).

No artigo 4º, da Constituição Federal (1988), o Brasil reger-se-á pela prevalência dos direitos humanos. Com base nesta premissa, Flávia Piovesan[154] afirma que "o direito à igualdade material, o direito à diferença e o direito ao reconhecimento de identidades integram a essência dos direitos humanos". A busca da igualdade material demanda que a redistribuição e o reconhecimento das identidades sejam simultâneos. Nesse sentido, o reconhecimento não pode se reduzir à distribuição, porque o *status* na sociedade não decorre simplesmente em função da classe.

E também como afirma Flávia Piovesan[155], "a distribuição não pode se reduzir ao reconhecimento, porque o acesso aos recursos não decorre simplesmente em função de *status*". Assim, conclui-se conforme a referida autora, que há "o caráter bidimensional da justiça: redistribuição somada ao reconhecimento". Dentro desta perspectiva, de acordo com os ensinamentos Renato Fraser[156]:

> [...] o direito ao reconhecimento requer medidas de enfrentamento da injustiça cultural, dos preconceitos e dos padrões discriminatórios, por meio da transformação cultural e da adoção de uma política de reconhecimento. É à luz desta política de reconhecimento que se pretende avançar na reavaliação positiva de identidades discriminadas, negadas e desrespeitadas; na desconstrução de estereótipos e preconceitos; e na valorização da diversidade cultural.

Se faz necessário, portanto, a desconstrução de valores impregnados na sociedade, estereótipos e preconceitos enraizados, culturalmente aceitos e difundidos no cotidiano, nos usos e costumes dos povos.

Flávia Piovesan[157], afirma que "a garantia da igualdade e do reconhecimento de identidades é condição e pressuposto para o direito à autodeterminação". Para que assim, ocorra também "o direito ao pleno desenvolvimento das potencialidades humanas, transitando-se da igualdade abstrata e geral para um conceito plural de dignidades concretas".

---

[154] PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 18. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. ISBN 9788502143272. p. 85
[155] *Ibidem*. p. 61
[156] FRASER, Renato. *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas.* Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2017. ISBN 9788567012004. p. 108.
[157] PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 18. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. ISBN 9788502143272. p. 62.

Neste contexto, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira[158] reforçam a importância das ações afirmativas que denominam de "discriminação positiva", considerando que são elas instrumentos poderosos de inclusão social. Elas constituem medidas especiais e temporárias que buscam a igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis e historicamente discriminados, como as minorias étnicas, raciais, entre outros grupos.

A desigualdade é a maior característica que acompanha a trajetória da construção do país, formado inicialmente como colônia com política etnocêntrica em relação aos povos originários e africanos, com exploração escravagistas de ambos, acarretando dominação e extermínio, sobrevindo a pobreza, a marginalização e desigualdades.

Nesse âmbito, a prática da igualdade muito necessita da adoção de políticas públicas intervencionistas. Sobre esta perspectiva diz Daniel Sarmento[159]: "parte-se da premissa de que a igualdade é um objetivo a ser perseguido através de ações e políticas públicas e que, portanto, ela demanda iniciativas concretas em proveito dos grupos desfavorecidos".

Pensar em superar alguns dos problemas fundamentais que ajudam a perpetuar as desigualdades entre os indivíduos, como o preconceito contra o negro, que como vimos liga-se diretamente a um passado onde os africanos eram considerados seres inferiores e incapazes de construir civilizações evoluídas como as europeias. Depois da abolição, as elites brasileiras buscaram eliminar os laços com as culturas africanas, sonhando com o branqueamento, que não aconteceu.

Para romper com preconceitos e padrões discriminatórios, faz-se necessário uma transformação cultural e a adoção de uma política de reconhecimento, para que se consiga avançar na reavaliação positiva de identidades discriminadas, negadas e desrespeitadas; na desconstrução de valores impregnados na sociedade, de estereótipos, preconceitos e na valorização da diversidade cultural.

---

[158] CANOTILHO, J. J. Gomes, & MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada.* Volume I. 1.ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. ISBN: 9789723222869. p. 85.

[159] SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional e igualdade étnico-racial*. In. PIOVESAN, Flávia & SOUZA, Douglas Martins de (orgs). Ordem jurídica e igualdade étnico-racial. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2016. ISBN 9788500459010. p. 129.

3.3 As políticas públicas de cotas raciais

3.3.1 Cotas raciais e legislação aplicável

A realidade histórica de marginalização social de determinados grupos sociais levou a necessidade de se estabelecer medidas de compensação com o objetivo de concretizar, mesmo que parcialmente, uma igualdade de oportunidade com os demais grupos sociais, grupos estes que não sofreram as mesmas espécies de restrições.

Numa tentativa de reparação as cotas surgiram como modelos de ações afirmativas que têm como objetivo diminuir a desigualdade socioeconômica e educacional. Zelma de Araújo Santos e Renata Barbosa Lobato[160] narram que em relação às leis sobre cotas e ações afirmativas, há muita variação de país para país. O sistema de cotas não é exclusividade do Brasil, universidades de outras nações também fazem uso do sistema, a exemplo da África do Sul, Austrália, Canadá e Estados Unidos da América (EUA).

Antes de adentrarmos na discussão acerca da legislação aplicável às cotas raciais, cabe discorrer brevemente sobre a adoção desta prática em outros países. A Índia foi o primeiro país a dotar o sistema de cotas raciais, previstas em sua Constituição de 1949. Aplicada até hoje, a política de cotas no ensino superior indiano, vem demonstrando resultados efetivos, haja vista que em comparação ao ano de 1950, apenas 1% dos Dalits tinha curso superior, número este que em 2020 chegou a 21 %, segundo o que aduz Rogério de Menezes Gomes[161].

Não seria conveniente deixar de tecer comentários à África do Sul (berço do apartheid), na qual o conteúdo de igualdade na atual Constituição, também de caráter afirmativo, aplica-se a maioria da população, promovendo a conquista da igualdade, legislativamente e em outros termos designada para proteger pessoas ou grupos de pessoas que estão em desvantagem por serem injustamente discriminadas.

No contexto norte-americano, a primeira manifestação de ações afirmativas aconteceu no governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt com a *Executive*

---

[160] SANTOS, Zelma de Araújo; LOBATO, Renata Barbosa. *Racismo estrutural e os movimentos negros na contemporaneidade*. Programa de Pós Graduação em Direito e Igualdade. Fortaleza: UECE, 2013. p. 72.
[161] GOMES, Rogerio de Menezes. *A ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro. Revista de Informação Legislativa.* Brasília, n. 163, p.129-152, jul./set. 2021. p. 48.

Order 8.806 de 25.06.1941, que impedia "a discriminação racial na contratação de funcionários por parte do próprio governo federal e das empresas bélicas que mantinham com o mesmo, relações contratuais. Mas foi nos governos dos Presidentes Jonh Kennedy e Lyndon Johnson, na década de 1960, que as ações afirmativas realmente se consolidaram e se expandiram. Destaque para o trabalho desenvolvido por Martin Luther King Júnior, em prol da igualdade entre brancos e negros nos EUA. Em sua luta contra a exclusão dos negros, Luther King baseou-se nos ideais de resistência pacífica do indiano Mahatma Gandhi e na organização de marchas e protestos em diversas cidades norte-americanas.

No Brasil, foram os movimentos negros os primeiros a pleitearam o estabelecimento de cotas para negros, cuja concepção baseou-se em um levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que mostrou a existência de uma grande defasagem na escolaridade dos negros brasileiros, especialmente, no nível superior. Além do Brasil, outros países já têm experiência de cotas, como os EUA, o Canadá, a Austrália e a Índia.

Nos EUA, país a partir do qual as ações afirmativas tiveram projeção internacional, nem sempre a Suprema Corte esteve favorável à adoção destas ações, de modo que se quer a igualdade formal era assegurada aos negros. Foi somente a partir da década de 1960, que o Poder Executivo Federal norte-americano entra em cena com a criação de medidas positivas antidiscriminação. Como exemplo, destaca-se o Decreto Executivo nº 11.246/65, emanado pelo Presidente Lyndon Johnson, que condicionava a celebração de contratos administrativos com a União à admissão de percentuais razoáveis de minorias[162].

Acerca da justificação da adoção das cotas raciais, bem verdade é que nem só de argumento de compensação é possível sustentar conceitualmente seu conceito, sendo primordial uma visão redistributivista socioeconômica. Há de se observar no bojo desta discussão, um ponto de extrema importância para a introdução de ações afirmativas, quer sejam via política de cotas ou não, é a constitucionalidade de tais medidas. No âmbito legislativo interno, a matéria acerca das ações afirmativas raciais no cenário nacional, já era tratada 1967, por meio do Decreto Legislativo n. 23, quando foi aprovada a Resolução n. 2.106-A da Assembleia das Nações Unidas.

[162] RODRIGUES, Eder Bonfim. *Ações afirmativas e o Princípio da Igualdade no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Ed. Juruá, 2017. ISBN 9788536230382. p. 49.

O sistema de cotas raciais em processos seletivos de universidades públicas federais existe desde o ano de 2000, mas o sistema de cotas para ingresso nas universidades ganhou destaque no país após a vigência da lei n° 12.711/12, que estipula a reserva de 50% das vagas disponibilizadas aos estudantes tem tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Desse total, 50% das vagas deverão ser preenchidas por estudantes oriundos de família com renda igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita.

O diploma legal recebeu regulamentação por intermédio do Decreto n° 7.824/12 e, posteriormente, foi também editada pelo Ministério da Educação a Portaria Normativa n°18/12, de 11/10/12. Embora a Lei n°12.711/12 só exija a adoção do sistema de cotas raciais e sociais, no âmbito das instituições públicas federais, medidas semelhantes existem no tocante às universidades estaduais há vários anos.

É válido lembrar que a utilização combinada do critério social com o racial para fixação de cotas nas universidades públicas federais, na forma estabelecida pela Lei Federal n° 12.711/12, não se deu por acaso. Antes mesmo da vigência da referida lei, havia muita controvérsia a respeito das cotas raciais nas universidades, considerando-se o pensamento geral de que o sucesso dos estudantes nos vestibulares não se atrela somete as discriminações de cor, mas também a deficiência de aprendizado em virtude das diversas falhas encontradas no ensino público.

É possível afirmar que a Lei n° 12.711/12, ao agregar o critério social ao critério racial, teve o mérito diminuir a quantidade de fraudes. Contudo, uma das maiores dificuldades constatadas na aplicação dessa ação afirmativa tem sido viabilizar a seleção dos beneficiários das cotas raciais. A lei federal não trouxe qualquer previsão quanto aos procedimentos para verificação da veracidade da declaração do candidato que se inscreve no processo seletivo como cotista racial. E, apesar de ter a referida lei recebido novos detalhamentos pelo Decreto n°7.824/12 e pela Portaria Normativa n° 018/12 do MEC, nenhuma disposição foi inserida nos citados textos para tratar do delicado tema. A consequência disso é a latente possibilidade de fraudes.

3.3.2 A reserva de cotas raciais

Na análise do fenômeno do racismo, bem como na análise da luta pela sua superação, é preciso considerar que este está presente em todos os segmentos sociais, inclusive no espaço educacional. Políticas de reparação voltadas para a

educação dos negros devem oferecer garantias a essa população de ingresso, permanência e sucesso na educação escolar. A composição do sistema educacional brasileiro está debilitada com práticas preconceituosas, discriminatórias e racistas, extremamente, destrutivas para a autoimagem da população negra. As teorias racistas presentes no dia-a-dia escolar e na sociedade, não aparecem facilmente, nem são meras manifestações do pensamento externo. Elas sofrem um processo de retrodisposição e terminam por regularizar o racismo presente no imaginário social e na prática social e acadêmica.

A educação é um remédio muito eficaz para o alcance de melhores condições sociais para a população negra marginalizada. E o ensino universitário entre em cena como condição necessária para a conquista dos melhores postos de emprego. As cotas raciais, a princípio, seriam uma alternativa viável para um grande problema, ou seja, as universidades públicas têm a maioria absoluta das suas vagas ocupadas por membros do *status quo* vigente[163].

Quando analisamos o ingresso via ações afirmativas raciais de negros nas universidades, várias reflexões vêm à tona, sendo uma delas a reflexão acerca de que igualdade estamos a tratar. Partindo deste ponto e considerando o conceito de igualdade, tem-se o sentimento de que o Estado não pode ficar passivo diante do comando do inciso I do art. 3º da Constituição Federal, no qual está inscrito que é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, complementado pelo inciso III, ainda do referido artigo, o qual aduz que será perseguida a redução das desigualdades sociais.

Na harmonização destes dispositivos, reside a preocupação quando se tem de enfrentar a questão do ingresso na universidade pública com a adoção do sistema de cotas raciais e sociais. A discussão perpassa, ainda, pelo conceito de igualdade material e os tipos de desigualdades associados à regra da proporcionalidade para testar sua constitucionalidade e o dever que tem o Estado de implementá-lo para que as desigualdades fáticas sejam minoradas[164].

A visão principiológica da Constituição Federal, efetivamente, vincula o Estado brasileiro, a implementar políticas públicas para que a igualdade material dos negros e brancos prevaleça no acesso ao ensino superior. Nesta esteira, entra em cena o Ministério Público, que em sua missão constitucional, deve zelar, ativamente, para que

[163] ALMEIDA, Sílvio. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019. ISBN 9788530056789. p.38.
[164] PRUDENTE, Wilson. Justiça Global: *cotas raciais no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Ed. Impetus, 2012. ISBN 978-8576268611. p.77.

isso aconteça de fato. Considerando os princípios explícitos e implícitos do texto constitucional, J. J. Gomes Canotilho[165], aduz que "as medidas jurídico-materiais de aferição da igualdade ou desigualdade devem se encontrar, em primeiro lugar, nas normas e princípios da Constituição".

No Brasil, não se pode negar que ao longo do tempo, a média de anos de estudo cresceu, significativamente, mas este crescimento não foi democrático e igual, haja vista que a educação superior ainda é um sonho muito distante para a maioria dos jovens negros brasileiros entre 18 e 25 anos, que ainda não têm acesso a uma universidade. Todavia, desde cedo se verificou que igualdade de direitos e a proibição de discriminações arbitrárias não equivalem a igual gozo destes, a escravatura foi abolida universalmente, mas a condição dos não-brancos está longe de se equiparar a posição dos brancos no acesso efetivo ao ensino ou às profissões e aos cargos públicos.

O que se busca com as ações afirmativas nos processos seletivos de ingresso nas universidades ou nos cargos públicos na realidade, é que o negro alcance renda semelhante a do branco. Assim, é que se pretende a redução da desigualdade social. O objetivo da universidade não há de ser a formação de uma elite cultural e intelectual, cujos representantes devam incluir pessoas de todas as comunidades. O objetivo da universidade é oferecer ensino de nível superior a todos os que o buscarem.

3.3.3 As cotas raciais e o viés da concretização do princípio da dignidade humana

Os direitos humanos têm como principal fundamento a garantia da dignidade. Etimologicamente, do termo dignidade origina-se da expressão latina *dignitas,* que significa "respeitabilidade", "prestígio", "consideração", "estima". A designação de "valor" ou de "princípio", aparece quando a ideia de dignidade da pessoa humana passa a constar do ordenamento constitucional. No ordenamento jurídico pátrio, o princípio da dignidade da pessoa humana é interpretado acima de qualquer outro

[165] CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN 978-9724021065. p. 287.

princípio ou regra, pois se trata de um princípio basilar fundamental do Estado Brasileiro, com bem entende Miguel Belinati Piccirilo[166]:

> A dignidade da pessoa humana é valor fundamental do ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que ela "orienta a sua interpretação e a aplicação de seus dispositivos, adquirindo maior concretude quando de seu reconhecimento com princípio fundamental" [...], e por ela ter normatividade direta, aperfeiçoa e dá maior proteção contra qualquer ato, seja por parte do poder público, seja por particulares que procurem violar essa condição inerente a todo ser humano.

Foi no início do século XX, que documentos jurídicos, como a Constituição de Weimar de 1919, a Constituição Portuguesa de 1933 e a Constituição da Irlanda de 1937, passaram a projetar, mesmo de forma ainda tímida, a dignidade da pessoa humana. Entretanto, após a Segunda Guerra Mundial, houve amplo reconhecimento da dignidade da pessoa humana nas Constituições, resultado da indignação da sociedade frente às barbáries cometidas contra o ser humano nesse período, conforme assevera Sérgio Serejo Mariano[167].

Tal efeito se deu nitidamente após a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, publicada pela Organização das Nações Unidas (ONU), consagrando de forma expressa a dignidade da pessoa humana, ao estabelecer em seu art. 1º que "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade". Bem como em seu preâmbulo ao considerar que "o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo", revitalizando as premissas da doutrina kantiana[168].

No que diz respeito à expressa previsão da dignidade da pessoa humana pelo direito constitucional positivo interno, a Carta Magna de 1988 foi a primeira constituição a reconhecê-la, em meio um contexto histórico de redemocratização do país, após o fim do regime militar vigente, no Brasil, entre os anos de 1964 e 1985. Ampliou-se desde então, o entendimento de que a pessoa humana deve ser protegida, garantida e ter preservada a sua dignidade, conforme nos ensina a professora Telma

---

[166] PICCIRILO, Miguel Belinati. *Direitos fundamentais e cidadania: A dignidade da pessoa humana*. Zulmar Fachin Coordenador. 1ª ed. São Paulo: Editora Método, 2017. ISBN 9788567812017. p. 188.
[167] MARIANO, Sérgio Serejo. *Os princípios da dignidade e da Igualdade no sistema constitucional brasileiro*. Revista Acadêmica ade Direito. vol. 10, n. 5, 2016. p. 55.
[168] ORGANIZAÇAO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos.* Disponível em: www.onu.org.br/img/09/DUDH.pdf. Acesso: 22 maio 2022.

A. Rostelato[169], correspondendo a um fundamento contido no Título I, que trata dos princípios fundamentais previstos na brasil.

A doutrinadora Maria Helena Diniz[170] elenca que a dignidade da pessoa humana que está presente no artigo 1º da Constituição Federal (1988), como o princípio basilar do Estado Democrático de Direito e por meio do qual se irradiam todos os demais (liberdade, cidadania, igualdade e solidariedade). O princípio da dignidade da pessoa humana é um valor moral e espiritual que é inerente à pessoa, ou seja, todo o ser humano é dotado desse preceito, e tal constitui o princípio máximo do Estado Democrático de Direito. A dignidade da pessoa humana engloba uma variedade de valores existentes na sociedade.

Luís Roberto Barroso[171] esclarece que a dignidade humana é conceito axiológico, ligado à ideia de bom, justo, virtuoso. Nessa condição, ela se situa ao lado de outros valores centrais para o Direito, como justiça, segurança e solidariedade, tornando-se um conceito jurídico, deontológico – expressão de um dever-se normativo, e não apenas moral ou político. Trata-se de um conceito harmônico à realidade e a modernização da sociedade, aplicando com exatidão com a evolução e as tendências modernas das necessidades do ser humano. A doutrina expõe como sendo um dos mais importantes princípios do ordenamento jurídico brasileiro, ímpar em valoração da dignidade e respeito mútuo entre os seres humanos.

A dignidade da pessoa humana não possui conceituação uníssona na doutrina, pois sua abrangência é muito ampla e complexa. Nas palavras de Luís Roberto Barroso[172]: “a dignidade humana tornou-se um dos maiores exemplos de consenso ético do mundo ocidental, sendo mencionada em incontáveis documentos internacionais, em constituições nacionais, leis e decisões judiciais”.

A dignidade humana seria o maior de todos os princípios, aquele que está na essência de todas as coisas, sendo o nivelador de todos os interesses e conflitos. Constitui um princípio matriz, a base de onde nascem todos os demais direitos e funciona como uma fonte de direitos e deveres, incluindo até mesmo aqueles direitos não expressos, tendo ainda um papel interpretativo das demais normas dos direitos fundamentais, como a igualdade e liberdade.

---

[169] ROSTELATO, Telma A. *Princípio da igualdade e a prestação jurisdicional*. Curitiba: Editora Juruá, 2018. ISBN 9788500115621. p. 67.
[170] DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*: *Teoria Geral do Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016. ISBN 978-8547222475. p. 54.
[171] BARROSO, Luís Roberto. *Sabe com quem está falando?: Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo*. Revista Direito & Praxis. Rio de Janeiro, Vol. 07, n. 13, 2014. p. 110.
[172] *Ibidem*. p. 127.

A consciência da dignidade humana, a verdadeira fonte de todos os direitos, deve ser objeto de luta constante, de modo que a todas as pessoas, deve ser assegurado o direito ao tratamento digno, independente de gênero, cor, crença, cultura ou qualquer outro atributo que possua. Neste sentido, as cotas raciais enquadram-se, perfeitamente, no fundamento do princípio da dignidade humana, à medida tem em seu fim último, a promoção da inclusão social, eliminando desigualdades provocadas pela discriminação e marginalização, com a garantia da igualdade de oportunidades e de tratamento, de acordo com Vanda da Silva[173].

A observância do princípio da Dignidade da Pessoa Humana deve ser considerada em face à adoção de ações afirmativas, uma vez que estas visam minimizar injustiças sociais, atacando diretamente o problema social da exclusão por discriminação e, dessa forma, alcançando como objetivo social útil como bem assinala Ingo Wolfgang Sarlet[174]: "Todo cidadão tem o direito constitucional de não sofrer desvantagem, pelo menos na competição por algum benefício público, porque a raça, religião ou seita, região ou outro grupo natural ou artificial ao qual pertença é objeto de preconceito ou desprezo.

As ações afirmativas atreladas ao conceito de dignidade, atribuído a todos os indivíduos participantes da sociedade, introduz de forma ativa as garantias àqueles que se encontram em situação de discriminação ou desprovidos de iguais oportunidades os mesmos direitos de participar do usufruto dos bens sociais, princípios e valores maiores do ordenamento jurídico pátrio, cristalizados na Carta Magna, com o apoio incondicional da sociedade civil.

3.4 O direito à educação como direito fundamental na perspectiva das ações afirmativas

A educação na perspectiva dos direitos humanos, equivale a uma educação para a democracia abrangendo valores para os quais os indivíduos deverão ser formados. Desta forma, reconhece-se a importância de compreender os princípios

[173] SILVA, Vanda da. *A igualdade no direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. ISBN 9788566720147. p. 86.
[174] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais no contexto das ações afirmativas.* São Paulo: Ed. Livraria do advogado editora, 2019. ISBN 9878567800450. p. 48.

básicos da educação que fundamentam a garantia constitucional do direito à educação. É necessário mudar o foco do debate para analisar o caráter fundamental do direito à educação. Esse direito foi enumerado pelo constituinte entre os direitos sociais, que fazem parte do Capítulo II, do Título II, da Constituição. O Título II foi rotulado "Dos Direitos e Garantias Fundamentais".

A educação, atualmente, tem recebido vários significados. Em geral, o conjunto de conhecimentos já existentes e ensinados ao homem é chamado de educação. A história do direito à educação escolar é semelhante à luta por uma legislação protetora dos trabalhadores da indústria nascente, pois, em ambos os casos, foi no século XIX que se lançaram as bases para os direitos sociais como integrantes da cidadania, conforme registra Paulo Bonavides[175].

A implementação do Estado de Direito foi responsável por inserir a instituição de cartas definidoras de direitos políticos, direito à liberdade e garantias individuais em diversos países. O direito à educação é definido como uma garantia individual capaz de proporcionar ao homem sua real cidadania. A Lei Maior, em seu artigo 205 apresenta as três maiores finalidades da educação: "o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho", consoante aduz Flávia Schilling[176].

A educação é um direito social, inserido no rol dos direitos fundamentais do homem na constituição brasileira, considerado como meio a conquista de uma efetiva igualdade e de liberdade do cidadão. No tocante a dinâmica social, entende-se que as políticas públicas funcionam como um processo de inclusão no âmbito educacional, possibilitando um melhor acesso de todos ao sistema educacional, pois como observa Miguel G. Arroyo[177], "colocado a vinculação entre educação e cidadania nesses termos, o que se ressalta é que, o Estado tem o dever de responder as reivindicações populares". Cabe ao Estado, portanto, estimular esses meios de forma a incentivar a população a participar dos projetos que construam valores coerentes na busca da cidadania.

O direito à educação é uma conquista obtida por toda sociedade ao longo de décadas por diversas regiões do mundo após muita luta, vindo a se despertar quanto à essencialidade deste direito e passando a ser alvo de correntes debates após a

[175] BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. ISBN 9788539204700. p. 96.
[176] SCHILLING, Flávia. *Direitos Humanos e Educação*. São Paulo: Ed. Cortez, 2017. ISBN 9788567102573. p. 39.
[177] ARROYO, G. Miguel. *Da escola carente a escola possível.* São Paulo, edições Loyola, 2018. ISBN 9788515003587. p. 77.

segunda guerra mundial. A Constituição Federal entende que a educação deve ser vista como um programa a ser delimitado pelo Estado e um direito de todos (art. 205 da CF/88)[178].

É inegável que os diversos dispositivos legais e protocolos internacionais referentes a ampliação e a garantia do direito a educação. Conforme assevera Silveira (2018), o direito à educação enquanto direito humano fundamental tem sido debatido, no decorrer da história, por inúmeros documentos, movimentos e campanhas de afirmação e legitimação dos direitos da pessoa humana. Um desses documentos é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que assegura: "a instrução é a necessidade de todos. A sociedade deve favorecer com todo o seu poder o progresso da inteligência pública e colocar a instrução ao alcance de todos os cidadãos". Seguindo na mesma linha a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU, 1948)[179], reafirma em seu artigo XXVI: "Toda pessoa tem direito a instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-acessível a todos, bem como a instrução superior está baseada no mérito.

As diretrizes mencionadas nesses documentos possibilitam pensar que a temática do direito à educação sempre esteve, intimamente, relacionada a própria evolução dos direitos humanos. Foi somente, no século XX, que o tema direito à educação como direito social e humano ganha visibilidade, haja vista que esse século assistiu à ampliação do reconhecimento de diversos direitos. Muitos especialistas em educação partiram em defesa dessa enquanto um direito social proeminente, como um pressuposto para o exercício adequado dos demais direitos sociais, políticos e civis, conforme assevera Rosa Maria Godoy Silveira[180].

No que tange ao direito à educação e ensino superior, sob uma perspectiva progressista dos direitos humanos, a professora Maria do Rosário Anjos[181] destaca que a garantia do direito fundamental de acesso aos diferentes níveis de educação, como um dos principais pilares da construção do Estado de Direito Democrático, depende em tese da igualdade de oportunidades. Mas, em pleno século XXI, ao

---

[178] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [consult. 26 fev. 2021]. Disponível na internet: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
[179] ORGANIZAÇAO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos.* Disponível em: www.onu.org.br/img/09/DUDH.pdf. Acesso: 22 maio 2022.
[180] SILVEIRA, Rosa Maria Godoy; MIRANDA, Marta Azevedo; CASTRO, Lídia da Silva. *Garantias Constitucionais e Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos para a igualdade racial e social.* João Pessoa: Editora Universitária, 2018. ISBN 9788567118776. p. 79.
[181] ANJOS, Maria do Rosário. *O acesso à educação e ensino superior como direito humano no século XXI.* Revista Inclusiones: Revista de Humanidades y Ciencias Sociales. Vol. 8, Nº. 2 (abril-junio), 2021. p. 39.

contrário do que se esperava, observa-se um retrocesso no acesso a alguns direitos humanos de natureza social, em razão da dinâmica da globalização, que embora tenha possibilitado o surgimento de novas oportunidades, também gerou novos problemas, que se refletem na segregação social.

O direito à educação contemplado nos direitos fundamentais, representa um valor para formar cidadãos livres e civicamente ativos. Neste cenário, os sistemas de ensino superior serão os alicerces de uma sociedade aberta. Essa perspectiva de retrocesso se mostra, no Brasil, em um contexto onde a educação tem a marca histórica da exclusão, fundada na enorme desigualdade social, expressão do processo de dominação e exploração econômica vivenciada por milhões de brasileiros com o agravamento dos problemas sociais caracterizados pela extrema pobreza. Cabe, portanto, ao Estado se aparelhar para viabilizar a consecução do direito à educação. Todas as demais normas do sistema constitucional devem ser interpretadas com o fim precípuo de efetivar a realização plena do direito à educação.

No que diz respeito à demanda da comunidade afro-brasileira por reconhecimento, valorização e afirmação de direitos, no que concerne à educação, passou a ser particularmente apoiada com o reconhecimento. Isso implicou a necessidade de mudança nos discursos, raciocínios, gestos, posturas diante da população negra, buscando conhecer sua história e cultura no sentido de descontruir o mito da democracia racial na sociedade brasileira e romper com as visões europeizadas e distorcidas à respeito história dos descendentes africanos.

3.5 As cotas raciais nas universidades brasileiras e os critérios adotados

O critério de acesso às universidades públicas deve levar em consideração os objetivos gerais buscados pelo Estado Democrático de Direito, segundo o preâmbulo da Constituição de 1988: “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores, de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”[182]. No desenvolvimento dos debates acerca das cotas, no ensino superior e na cronologia das ações afirmativas nas Instituições

[182] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [consult. 26 fev. 2021]. Disponível na internet: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

de Ensino Superior (IES), tem uma série de problematizações acerca da ampliação dos tipos de sujeitos abarcados por essas ações afirmativas, cotas e inclusões, bem como em relação aos critérios adotados.

Desta forma, passou-se então, além de examinar a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa a verificar se os instrumentos utilizados para a sua efetivação se enquadram nos ditames da Carta Magna. Em outras palavras, na utilização do critério étnico-racial para o ingresso no ensino é preciso analisar ainda se os mecanismos empregados na identificação do componente étnico-racial estão ou não em conformidade com a ordem constitucional. No processo de seleção, as universidades têm utilizado as duas formas distintas de identificação.

A identificação deve ocorrer, primariamente, pelo próprio indivíduo, com o intuito de evitar identificações externas voltadas à discriminação negativa e de fortalecer o reconhecimento da diferença. Contudo, tendo em vista o grau mediano de mestiçagem (por fenótipo) e as incertezas por elas geradas, há um grau de consistência entre autoidentificação e identificações por terceiros no patamar de 79%. Essa identificação não precisa ser feita exclusivamente pelo próprio indivíduo[183].

Tanto a autoidentificação quando a heteroidentificação, ou ambos os sistema de seleção combinados, desde que observem o tanto quanto possível os critérios acima explicitados e jamais deixem de respeitar a dignidade pessoal dos candidatos, são plenamente aceitáveis do ponto de vista constitucional.

A Lei nº 12.711/2012 dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico em nível médio. E em seu conteúdo (artigo 3º) está assim previsto[184]:

> Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (Redação dada pela Lei nº 13.409, de 2016)

Na Lei estão fixadas 04 (quatro) categorias de subcotas, a saber: (1) - candidatos egressos de escolas públicas; (2) - candidatos egressos de escolas públicas de baixa renda; (3) candidatos pretos, pardos e indígenas de escolas públicas

---

[183] PRUDENTE, Wilson. Justiça Global: *cotas raciais no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Ed. Impetus, 2012. ISBN 978-8576268611. p. 95.

[184] BRASIL. *Lei nº. 12.711, de 29 de agosto de 2012*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível na internet: Acesso em: 20 maio de 2022.

e (4) - candidatos pretos, pardos, indígenas de escolas públicas e de baixa renda. Ressalte-se que em cada um desses subgrupos, vagas para pessoas com deficiência são reservadas, considerando-se o mesmo critério, que sejam oriundas de escola pública.

As adesões das instituições abrangem diferenciados modos de políticas afirmativas. De acordo com José Jorge de Carvalho[185], a Universidade de Brasília (UNB) e a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) foram as instituições que se destacaram, inicialmente, por implementarem essas políticas afirmativas, e, por isso, foram alvos de intensas críticas oriundas de setores opositores às políticas afirmativas. A adoção das cotas raciais na UNB teve grande repercussão por ter como prioridade o critério étnico-racial, abrindo um importante precedente para a implementação de políticas afirmativas em outras instituições superiores, contemplando as demandas dos grupos étnicos historicamente excluídos do ensino superior.

A adoção das ações afirmativas pela UERJ teve como inspiração o modelo da UNB, porém um diferencial adotado por esta universidade o condicionante básico de renda, abrindo possibilidades de inclusão de outras categorias de sujeitos. Dessa forma, na UERJ a questão racial se soma a outras demandas (cotas para escola pública e para estudantes de baixa renda). Observa-se que há uma variação existente nos tipos de ações afirmativas nas universidades citadas.

No Estado do Maranhão, em dezembro de 2020, foi aprovado pela Assembleia Legislativa, o projeto de lei que instituiu o Estatuto Estadual da Igualdade Racial (Lei nº 11.399/2020)[186], que estabeleceu "as diretrizes para a defesa dos direitos humanos da população negra, para a efetivação da igualdade de oportunidades, o combate à discriminação, ao racismo e às demais formas de intolerância étnico-racial".

O referido Estatuto Estadual da Igualdade Racial foi criado com vista a preencher uma lacuna que existia na garantia dos direitos do povo negro. Em seu artigo 13, há a previsão de que a Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e a Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL) reservem, em cada seleção para ingresso nos cursos de graduação, no mínimo, 10% das vagas para

[185] CARVALHO, José Jorge de. *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2016. ISBN 9788560056712. p. 43.
[186] MARANHÃO. Lei Nº 11399 DE 28/12/2020. *Lei institui o Estatuto Estadual da Igualdade Racial.* [consult. 11 jul. 2022]. Disponível na internet: https://www.legisweb.com.br

estudantes pertencentes a minorias étnicas (indígenas e negros) que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas da rede pública. No artigo 16, dispõe que[187]:

> Ficam reservadas aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração estadual, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pelo Estado do Maranhão (MARANHÃO, 2020).

Relevante destacar que a maioria dos dispositivos legais dão ênfase nos critérios socioeconômicos, representados tanto pelo critério escola pública, quanto pelo de renda. Ressalta-se, ainda, que sem que haja uma definição mais rígida de quem seriam os negros a ocupar as vagas de recorte racial a partir da Lei nº 12.711/2012, os dispositivos jurídicos complementares que a seguem indicam a autoidentificação étnica e racial para definir o sujeito de direito da lei.

Com efeito, tendo em conta a diversidade dos atores e interesses envolvidos, o debate sobre os critérios de admissão não se resume a uma única ótica, devendo ser tratado sob diversas perspectivas. As políticas que buscam reverter o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais, no Brasil, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados.

Uma metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias. Contudo, acredita-se que na medida em que as desigualdades de oportunidade forem sendo corrigidas, não haverá mais qualquer razão para a subsistência de programas de reservas de vagas ou cotas raciais para as instituições de ensino e ocupação em cargos públicos, pois se terá alcançado o almejado objetivo – a igualdade de oportunidades.

[187] MARANHÃO. Lei Nº 11399 DE 28/12/2020. *Lei institui o Estatuto Estadual da Igualdade Racial.* [consult. 11 jul. 2022]. Disponível na internet: https://www.legisweb.com.br

3.6 As cotas raciais como instrumento de ingresso em cargos públicos

Obras específicas sobre concurso público enunciam que desde a Antiguidade até os tempos atuais o administrador foi capaz de conhecer diversas espécies de recrutamento, merecendo destaque o sorteio, a compra, a venda, a herança, o arrendamento, a livre nomeação absoluta a relativa, a eleição e, finalmente, o concurso público, o qual deve ser visto a como principal forma de seleção, tendo em vista a sua superioridade face aos métodos de recrutamento anteriormente surgidos no curso da historia humana.

O concurso público não se fundamenta como o sorteio, não vislumbra o cargo público como objeto, como ocorre na compra e venda, sucessão hereditária ou arrendamento, não adota como meio de seleção valores discricionários ou de índole política, como a livre nomeação e a eleição; e, enfim, é capaz de efetivamente eliminar os candidatos incapazes ao exercício da função administrativa, desde que seja bem conduzido, conforme dispõe Márcio Barbosa Maia e Ronaldo Pinheiro Queiroz[188].

Conforme a explanação de Otávio da Silva Bruno[189], o concurso público pode ser conceituado como um procedimento prático-jurídico para a seleção do futuro melhor servidor necessário à execução de serviços sob a responsabilidade da administração pública. De modo semelhante, para Sales Augusto dos Santos[190], o concurso público com vistas a escolher seus servidores em caráter futuro, ao mesmo tempo em que se orienta pelos princípios da impessoalidade, isonomia e da moralidade administrativa, assegurando, outrossim, a ampla acessibilidade aos cargos públicos.

Nas palavras de P. R. F. Motta e R. D. Silveira[191], o concurso público pode ser entendido como a condição para a formalização de uma relação obrigacional ou contratual para com a administração. A doutrina, ao conceituar concurso público,

---

[188] MAIA, Márcio Barbosa, & QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. *O regime jurídico do concurso público.* São Paulo: Saraiva, 2017. ISBN 978850205908. p. 74.
[189] BRUNO, Otávio da Silva. *Discricionariedade da Administração Pública e os concursos públicos*. Revista Juris. Vol. 10, n. 15, p. 41-59, 2016. p. 47.
[190] SANTOS, Sales Augusto dos. *Ação Afirmativa e mérito individual*. In: Santos, R. E.; LOBATO, F. (Org). Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP & A, 2016. ISBN 9788580060261. p. 53.
[191] MOTTA, P. R. F., & SILVEIRA, R. D. *Concurso público*. Belo Horizonte: Fórum, vol. 2, n. 7, 2014. p. 275-307.

destaca a existência de duas modalidades que podem ser adotadas na avaliação dos candidatos, quais sejam, o concurso de provas e o concurso de provas e títulos.

Os concursos públicos firmaram-se ao longo da história como o meio de seleção de pessoal mais transparente e justo que o pensamento humano foi capaz de conceber. Em função disso, e mesmo de suas raízes históricas, no Brasil, o concurso público logo ganhou previsão constitucional para a seguir ser eleito o meio de seleção de pessoal recomendado pelo constituinte brasileiro. Com o advento da Constituição de 1988, quando tal opção tornou-se ainda mais franca, os concursos públicos popularizaram-se bastante no país, por constituírem um modo democrático de acesso aos cargos e empregos públicos.

No que tange às cotas para negros em concurso públicos, a Lei nº 12.990/2014, representou no cenário brasileiro importantes mudanças normativas nos processos de identificação nas políticas de ação afirmativa, uma vez que trouxe em conteúdo a reserva de 20% das vagas para negros em concursos públicos federais na administração pública federal, assim como nas fundações e empresas públicas, sociedades de economia mista controladas pela União.

Entre as mudanças de maior relevância estão aquelas relacionadas aos critérios de definição do pertencimento racial: da autoidentificação para a heteroidentificação fenotípica. O critério hetero e autoidentificação expandiu-se para as universidades e institutos federais, tornando-se a forma procedimental majoritária de verificação do pertencimento racial dos candidatos cotistas as vagas reservadas.

Conforme inscrito no art. 2º dessa Lei, são considerados aptos a concorrer às vagas: "candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE"[192].

O parágrafo único do referido artigo menciona que "na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a

[192] BRASIL. *Lei nº. 12.990, de 9 de junho de 2014*. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 21 mai. 2022.

ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis[193].

3.7 Constitucionalidade das ações afirmativas para inclusão no ensino superior e serviço público no Brasil

Os princípios da igualdade, da diversidade, do mérito e da proporcionalidade são os que tem sido suscitado pela comunidade jurídica como aqueles que influenciam diretamente na questão da constitucionalidade das ações afirmativas. Para alguns, esses mecanismos implementam tais princípios. Para outros, no entanto, as ações afirmativas em verdade, violam tais preceitos, fazendo destes mecanismos de inclusão social, inclusão de instrumentos inconstitucionais. É nesse sentido que J. J. Gomes Canotilho[194] salienta que esta face do princípio da igualdade consubstancia-se na exigência dirigida ao juiz legal e às autoridades administrativas no sentido de assegurar formalmente uma aplicação igual da lei a todos os cidadãos.

A vedação às discriminações surgiu para que se visse cumprido o princípio da igualdade. Ao vedar constitucionalmente a possibilidade de discriminações, em razão da etnia, credo, gênero, compleição física, origem nacional, os legisladores dos mais diversos sistemas jurídicos quiseram justamente reafirmar que há consciência de que discriminações referentes a estas categorias de indivíduos existiram e persistem na sociedade, conforme preconiza Tânia Oliveira e Marcelo Sousa[195].

Em síntese, pode-se dizer que as ações afirmativas são mecanismos temporários de inclusão social que visam inserir entre os homens de uma mesma comunidade, maior igualização, em face do seu teor distributivo, podendo abarcar pessoas físicas e jurídicas, em decorrência da necessidade de concretização do princípio maior de qualquer Estado Democrático de Direito, qual seja, a efetivação da

---

[193] BRASIL. *Lei nº. 12.990, de 9 de junho de 2014*. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 21 mai. 2022.

[194] CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN 978-9724021065. p. 122.

[195] OLIVEIRA, Tânia; SOUZA, Marcelo. *O debate constitucional sobre as ações afirmativas: Cotas para a população negra*. Rio de Janeiro: ED. Cartas, 2018. ISBN 9788567890012. p. 61.

dignidade da pessoa humana, a qual somente pode ser alcançada, através da justiça social.

No propósito da instituição do Programa Universidade para Todos (PROUNI) prevendo reserva de vagas ao referido programa de concessão de bolsas para o ensino superior, o STF se debruçou sobre alegada inconstitucionalidade daquela reserva de vagas aos negros e indígenas, por ocasião da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 3.330. Em relação ao julgamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 186, apresenta-se parte dos fundamentos utilizados pela jurisprudência, que julgou pela constitucionalidade das políticas de cotas raciais para o ingresso dos negros à Universidade, consoante registra Eder Bonfim Rodrigues[196]:

> [...] 5. Não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo decidido combate aos fatores reais de desigualdade [...]. 6. O típico da lei é fazer diferenciações, distinções, desigualações. A lei existe para, diante desta ou daquela desigualação que se revela densamente pertubadora da harmonia ou do equilíbrio social, impor uma outra desigualação compensatória. A lei como instrumento de equilíbrio social. 7. Toda a axiologia constitucional é tutelar de segmentos sociais brasileiros historicamente desfavorecidos, culturalmente sacrificados e até perseguidos, como o segmento dos negros e dos índios. [...] O PROUNI é um programa de ações afirmativas, que se operacionaliza mediante concessão de bolsas a alunos de baixa renda e diminuto grau de patrimonialização.

A reserva de vagas para determinar grupos sociais é uma realidade, no Brasil, com grande expressão nos concursos de ingresso em universidade públicas e particulares. Recentemente, passou a haver no país a reserva de vagas também em concursos públicos, o que suscita variados questionamentos e discussões. Sob à luz da atual Constituição, nunca foi possível afirmar a prevalência de igualdade absoluta entre os candidatos, tendo em vista que o próprio constituinte originário estipulou a adoção de ação afirmativa no âmbito dos concursos públicos, reservando vagas para os grupos discriminados socialmente.

Em 2014, animado com a possibilidade de expandir o emprego de ações afirmativas em prol da população negra, o legislador federal introduziu o sistema de cotas raciais nos concursos públicos, gerando com isso intensas discussões quanto à constitucionalidade da referida medida e até mesmo quanto a sua eficácia enquanto instrumento adequado à promoção da igualdade substancial entre os candidatos[197].

---

[196] RODRIGUES, Eder Bonfim. *Ações afirmativas e o Princípio da Igualdade no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Ed. Juruá, 2017. ISBN 9788536230382. p. 121.
[197] *Ibidem*. p. 129.

A partir da constatação acerca da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, é abordada a constitucionalidade da adoção de medidas afirmativas na esfera dos concursos públicos, especialmente, em virtude dos princípios acerca do direito ao trabalho, também dá enfoque à contextualização das ações afirmativas no ambiente constitucional e infraconstitucional brasileiro, enfrentando as principais justificativas doutrinárias que referendam as referidas ações.

A justificativa para adoção de medidas afirmativas no âmbito dos concursos públicos encontra respaldo em determinados princípios presentes nas discussões sobre a matéria. Um deles é o princípio da acessibilidade aos cargos públicos, que segundo Cammarosano[198] (2015), permite a todos os brasileiros a igual oportunidade de ingresso no serviço público, uma vez preenchidos os requisitos legais aplicáveis. Logo pode ser considerado um desdobramento do princípio da impessoalidade.

O princípio da acessibilidade deriva dos princípios democráticos inerentes ao Estado de Democrático, entre eles o da participação política, o republicano e o da igualdade jurídica. Sua origem encontra-se nas bases da Revolução Francesa, como manifestação dos princípios democrático e da isonomia. Tal direito é tão relevante que se encontra defendido pela Declaração Geral de Acessibilidade aos cargos públicos classificando-se como de primeira geração, pois compreende manifestação do princípio da igualdade jurídica.

Na Constituição de 1988, este direito encontra-se previsto no art. 37, inciso I, que segundo Márcio Cammarosano, classifica-se como norma de eficácia contida, uma vez que a efetiva produção de efeitos depende do estabelecimento dos requisitos legais em questão. Mesmo assim, o referido autor alerta para a necessidade de que a lei, ao fixar tais requisitos, obedeça aos princípios da isonomia.

De fato, o tratamento igualitário daqueles que disputam um cargo público deve ser entendido como uma medida elementar dentro do Estado Democrático de Direto. Não é dado ao legislador fixar ao seu deleite qualquer requisito limitador do ingresso no serviço público. Tal medida deverá ser fundamentada racionalmente, sob pena de inconstitucionalidade do ato legal.

Dalmo de Abreu Dallari[199] explana que a ampla acessibilidade aos cargos públicos só pode admitir exceções em casos de comprovada impossibilidade material

---

[198] CAMMAROSANO, Márcio. *Provimento de cargos públicos no Direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 86.
[199] DALLARI, Dalmo de Abreu. *A consciência negra*. Revista Acadêmica da USP. (Republicação), vol. 9, n. 5, 2018. p. 128-139.

ou fundamentada na própria natureza do serviço prestado, assegurando-se a incidência de interpretação restritiva para os casos excepcionais. Outra faceta do princípio da acessibilidade aos cargos públicos é o oferecimento de iguais oportunidades a todos os cidadãos, pondo fim a conveniência, privilégios, preconceitos ou outros elementos que não se refiram à qualificação exigida para o melhor desempenho da função, pública.

Outro princípio basilar que constitui elemento fundamental para o Estado Democrático de Direito e para a aplicabilidade dos concursos públicos é o princípio da igualdade ou isonomia, que objetiva garantir a aplicabilidade da lei, desta vez por igual entre todos, estando previsto no art. 5°, da Constituição Federal.

O princípio da isonomia, em sentido processual, é um pressuposto para conferir tratamento equânime as partes perante o juiz, ou seja, deve-se possibilitar que todos tenham as mesmas oportunidades de formularem as suas razões em juízo. Necessitam que sejam contrabalanceadas juridicamente as desigualdades econômicas, de modo a permitir que tais desigualdades não afetem a necessária igualdade jurídica.

Foi com base neste mesmo princípio que legislador federal instituiu, em 2014, a reserva de cotas aos negros e pardos, o que será objeto de análise mais adiante neste trabalho. No capítulo que trata diretamente deste princípio não se proíbe a realização de diferenciações entre os candidatos. O que não se deve permitir é o oferecimento de tratamento diferenciado a um dos postulantes, em detrimento dos demais de maneira injustificada.

O doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello[200] ressalta, além disso, que a obediência ao princípio da igualdade não implica apenas no reconhecimento da lei (ou no caso dos concursos, do edital) como comando normativo genérico, aplicável a todos os candidatos. Deve estar presente o princípio da isonomia como fator de desigualação. Em outras palavras, isso significa que a análise daquilo que diferencia uns candidatos dos outros faz-se indispensável.

[200] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 2019. ISBN 9788574200477. p.91.

3.8 Argumentos favoráveis e contrários ao sistema de cotas raciais

Ao se tratar das ações afirmativas, observa-se a necessidade da ponderação de interesses, uma vez que, no caso prático, para adotar tais mecanismos haverá sempre a salvaguarda de determinados direitos fundamentais em detrimento da restrição de outros. Tomando como exemplo a questão das cotas raciais para o ingresso no ensino superior, onde se busca a inclusão social dos afrodescendentes, reservando um determinado percentual de vagas nas universidades para essa categoria.

Uma das críticas que se tem feito neste sentido é que com esse mecanismo, embora seja ampliada a possiblidade de tais indivíduos ingressarem no ensino superior, ao mesmo tempo se reduz o número de vagas a serem disputados pelos demais grupos da sociedade. Conforme assevera Leila Pinheiro Bellintani[201], o problema nesse caso específico:

> É que as cotas englobam apenas indivíduos pertencentes à categoria afrodescendentes, como sendo o grupo de pessoas que sofre discriminações e que, por tal razão, não tem acesso ao ensino superior [...]. Por outro lado, existem outras categorias de indivíduos que também possuem dificuldades para ingressar nas universidades, por razões diversas.

Para alguns, neste caso, haveria uma violação clara do princípio da isonomia e a adoção desse mecanismo de inclusão social implica a inserção de uma nova discriminação na sociedade, no que concerne aos demais estudantes das escolas públicas, que não estão inseridos nas etnias negra ou parda. Para outros faz-se necessário aplicar o princípio da proporcionalidade para que se perceba se esse mecanismo de inclusão social coaduna com o texto constitucional vigente.

Para estudiosos como Kabengele Munanga[202], a melhor alternativa seria uma política social de transformação mais profunda do ensino básico e secundário, que atenda a um percentual considerável de alunos negros em instituições públicas, que além de serem negros, engrossam o contingente de pessoas pobres no Brasil. Contudo, a melhoria da escola pública permanece no discurso, mesmo diante do

---

[201] BELLINTANI, Leila Pinheiro. *Ação afirmativa e os princípios do Direito: a questão das quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016. p. 155.
[202] MUNANGA, Kabengele. *A difícil tarefa de definir quem é negro no Brasil. Temas em debate* - Estud. Abr 2021. https://doi.org/10.11590/S0103-40142004000100005. p. 67.

conhecimento da desigualdade social existente e não pode ser resolvida por meio de políticas universalistas.

Ao considerar tal situação de caso concreto, a autora Leila Pinheiro Bellintani[203], levanta um questionamento: "deve-se implantar cotas para negros mesmo que esta insira novas desigualdades na sociedade ou deve-se adotar mecanismos que alcancem o mesmo fim, sem que seja necessária a criação de uma nova discriminação?" Para a referida autora, a última possibilidade seria a mais viável, coerente e justa, uma vez que dessa forma se alcançaria uma maior igualdade étnico-racial.

A adoção de tais políticas, que levem à superação de uma perspectiva meramente formal do princípio da isonomia, integra o próprio cerne da democracia. Nas palavras de Dalmo de Abreu Dallari[204], "o que não se deve admitir é a desigualdade no ponto de partida, que assegura tudo a alguns, desde a melhor condição econômica até o melhor preparo intelectual, negando tudo a outros, mantendo os primeiros em situação de privilégios".

Os programas de ações afirmativas mesmo encontrando respaldo constitucional, bem como na doutrina e jurisprudência são questionados por um segmento da opinião que tende a se opor a estes programas, quando endereçados a grupos raciais discriminados. O aprofundamento do debate acerca das ações afirmativas, incialmente, foi inserido entre dois polos distintos, estando do lado contrário as cotas raciais, onde estavam o "*establishmento*"[205] das universidades públicas e privadas e a maioria dos intelectuais declarados como parte de uma elite "branca". No polo oposto, favorável às cotas raciais, ficaram o movimento negro organizado e intelectuais negros.

Apesar de existirem decisões contrárias às políticas públicas de cotas raciais e sociais adotadas pelas universidades federais e estaduais, estão sendo reconhecidas nos tribunais superiores como importantes ações afirmativas e como medidas de inclusão. Também é importante o reconhecimento da constitucionalidade dessas ações afirmativas, fundamentadas em outros critérios, como a razoabilidade e a proporcionalidade.

---

[203] BELLINTANI, Leila Pinheiro. *Ação afirmativa e os princípios do Direito: a questão das quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016. p. 158.
[204] DALLARI, Dalmo de Abreu. *A consciência negra*. Revista Acadêmica da USP. (Republicação), vol. 9, n. 5, p. 128-139, 2018. p. 309.
[205] O termo inglês establishment, aportuguesado para estabelecimento, refere-se à ordem ideológica, econômica e política que constitui uma sociedade ou um Estado. Em sentido depreciativo, designa uma elite social, econômica e política que exerce forte controle sobre o conjunto da sociedade, funcionando como base dos poderes estabelecidos.

Na Suprema Corte brasileira, por longo período, a questão fundamental a ser examinada foi saber se os programas de ação afirmativa, que estabelecem um sistema de reserva de vagas ou cotas, com base no critério étnico-racial, para acesso ao ensino superior, estão ou não em consonância com a Constituição Federal. Neste âmbito, as ações afirmativas fundadas em princípios legitimadores dos interesses humanos são ratificadas em diversos julgados dos tribunais pátrios, sendo veemente enfatizado que o país que ostenta uma Carta Constitucional, cujo preâmbulo promete acabar com as desigualdades sociais e proteger a dignidade humana, precisa agir concretamente.

No que tange a doutrina, um dos argumentos daqueles que são contrários às cotas é que elas são inconstitucionais, à medida que ferem o princípio da igualdade, expressamente inscrito no art. 5º da Carta Magna brasileira, no trecho que afirma: "todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza"[206]. Contudo, este argumento não é bem aceito especialmente entre magistrados do STF como os Ministros Marco Aurélio de Mello e Joaquim Barbosa Gomes. Ambos coadunam da opinião de que o princípio constitucional da igualdade, contido no referido artigo do texto constitucional, refere-se a igualdade formal de todos os cidadãos perante a lei. A igualdade de oportunidades deve ser garantida como prevê o art. 3º da mesma Constituição Federal e, dessa forma, as políticas públicas de afirmação de direitos são constitucionais e necessárias.

Afirmam os opositores que as cotas subvertem o princípio do mérito acadêmico, único requisito que deve ser contemplado para o acesso à universidade. Esse argumento é rebatido por discursos que apontam o "mérito acadêmico" obtido por meio de avaliações objetivas excludentes estão longe de serem equânime, classificando os alunos segundo sua inteligência. Afigura-se que o mérito dos concorrentes que se encontram em situação de desvantagem com relação a outros, por vezes, em virtude de suas condições sociais, não pode ser aferido segundo uma ótica puramente linear, tendo em conta a necessidade de se observar o princípio da igualdade segundo dispõe Leila Pinheiro Bellintani[207].

Uma outra vertente destaca que as cotas constituem uma medida inócua, haja vista que o problema da desigualdade se concentra na péssima qualidade do ensino

---

[206] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [consult. 26 fev. 2021]. Disponível na internet: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
[207] BELLINTANI, Leila Pinheiro. *Ação afirmativa e os princípios do Direito: a questão das quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016. p. 62.

público no país. Assim, defendem que, no campo das políticas públicas democráticas, os avanços serão alcançados de forma sequencial, primeiro com a melhora a educação básica e depois com a democratização da universidade. Contudo, não se deve priorizar um em detrimento do outro, pois ambos os desafios são urgentes e podem ser enfrentados, de forma simultânea, para se obter um resultado mais justo e equânime para todos.

Erram, equivocadamente, aqueles que acreditam que as cotas podem baixar o nível acadêmico das universidades brasileiras, pois há evidências comprovadas de que nas instituições de ensino superior que optaram pela implementação das cotas (a Universidade do Estado da Bahia, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Bahia e Universidade Estadual do Rio de Janeiro, por exemplo), não houve perda da qualidade do ensino, sendo constatado que o desempenho acadêmico entre cotistas e não cotistas é semelhante, sem a percepção de diferenças significativas que devam ser consideradas. Independentemente da cor/etnia, o estímulo e a motivação são fundamentais para o bom desempenho acadêmico.

Embora haja segmentos da sociedade brasileira que se declararam contrários as cotas, percebe-se que tal fato não representa a maioria da opinião pública, o que pode ser comprovado por meio de diversas pesquisas realizadas pelo Programa Políticas da Cor, na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e na ANPOCS, que mostram que nos últimos anos vem crescendo de forma progressiva e contundente o reconhecimento pela sociedade brasileira, quanto à importância das cotas para redução das desigualdades raciais e sociais. Estas mesmas pesquisas mostram, ainda, o apoio da comunidade acadêmica às cotas, inclusive entre os professores de cursos tidos como elitizados (medicina, direito e engenharia).

O argumento de que as cotas não podem incluir critérios raciais ou étnicos devido ao elevado nível de miscigenação da sociedade brasileira, impossibilitando a distinção acerca de quem é negro ou branco no país, também tem sido veemente rebatido, por aqueles que reconhecem que o Brasil é constituído sim por uma sociedade bastante mestiça.

Entretanto, essa mestiçagem na prática de uma política pública de afirmação de direitos igualitários fica somente no plano teórico, haja vista que no cotidiano social boa parte da população declaradamente negra ou afrodescendente é discriminada pela sua cultura, cor e etnia. Essa discriminação se torna mais evidente diante de uma

oportunidade de um emprego, uma vaga na universidade. A cor torna-se um fator crucial para a vantagem de alguns e desvantagens de outros.

Concorda-se que há necessidade de ampliar o contingente negro no ensino superior de boa qualidade, buscando-se caminhos amplamente democráticos para que isso aconteça. Kabengele Munanga[208], defende a existência de cotas não somente para os negros, mas também para os brancos pobres, cruzando-se neste sentido, critérios econômicos com critérios étnicos, haja vista que tem muitos negros que se encontram em uma condição econômica mais favorável e não precisam de cotas

Afirmar que as cotas vão favorecer os negros e discriminar ainda mais os brancos pobres é tida como uma das mais relevantes falácias contra as cotas. O sistema de cotas vigente, no Brasil, tido como um avanço fundamental contra a discriminação e construção da justiça social no país, compreende uma política pública que combina os critérios sociais, raciais e étnicos, e, assim, favorece alunos e alunas oriundos das escolas públicas, colocando como requisito uma representatividade racial e étnica, atendendo também aqueles cidadãos pertencentes às classes sociais mais pobres.

É relevante enfatizar que não são as cotas que escancaram o racismo, uma vez que, no Brasil, ele está imbricado nas instituições públicas e privadas, no mercado de trabalho, na educação, em todos os âmbitos, gerando menos possibilidades para a população negra. Ao contrário, as cotas surgiram para ampliar e publicizar o debate sobre a sua presença em diversos setores da sociedade, buscando se firmar como uma efetiva medida antirracista.

De certo, em um país com tantas desigualdades, as políticas afirmativas voltadas para grupos específicos, como os negros, não resolvem o problema. O cerne do problema está na formulação de políticas específicas contra as desigualdades. Por outro lado, se as cotas não solucionam todos os problemas de exclusão e discriminação étnica-racial, podem sim representar um mecanismo eficaz na democratização das oportunidades para um amplo setor da sociedade excluído historicamente. Entre a população negra, as cotas são consideradas como uma conquista democrática e reparatória face a um passado de lutas e sofrimento. As cotas representam um compromisso assumido, um direito realizado. A regulamentação das

[208] MUNANGA, Kabengele. *A difícil tarefa de definir quem é negro no Brasil. Temas em debate* - Estud. Abr 2021. https://doi.org/10.11590/S0103-40142004000100005.

cotas por meio de uma lei criou condições efetivas para lutar contra as diversas formas de segregação.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO

4.1 Percurso metodológico

A proposta metodológica desta pesquisa é de natureza qualitativa e classificada como explicativa e descritiva. Esse tipo de abordagem justifica-se porque ela é um processo que tem uma sequência de atividades, que envolve a mensuração dos dados, a categorização desses dados, sua interpretação e a redação do relatório[209]. Sendo assim, esse tipo de pesquisa considera múltiplas dimensões como: os dados coletados, extensão da amostra, instrumentos e pressupostos teóricos que sustentam a pesquisa.

Há diversos estudiosos que tem se posicionado favoravelmente a diferentes formas de combinação de metodologias. A combinação de abordagens distintas pode possibilitar olhares diferentes, propiciando uma visualização ampla do problema investigado. No que diz respeito à pesquisa qualitativa, e corroborando com essa discussão, Marli André[210] destaca que:

> [..] na perspectiva das abordagens qualitativas, não é a atribuição de um nome que estabelece o rigor metodológico da pesquisa, mas a explicitação dos passos seguidos na realização da pesquisa, ou seja, a descrição clara e pormenorizada do caminho percorrido para alcançar os objetivos, com a justificativa de cada opção.

Desta forma, esse tipo de análise, demonstra preocupação com todo o procedimento da investigação, tanto quanto aos sujeitos que devem ser escolhidos, quais procedimentos de coleta e análise, quais instrumentos serão elaborados e validados, como qual tratamento será dado aos dados. E ainda, como o pesquisador coloca-se diante do problema pesquisado, revelando assim nas entre linhas, sua ética por meio de suas atitudes e valores.

---

[209] GIL Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2015. ISBN 978-8597020571. p.133.
[210] ANDRÉ, Marli E. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 2013. (Temas básicos de educação e ensino). ISBN 9786500406780. p. 95.

Para Marli André[211], a pesquisa qualitativa, por ter um ambiente natural com fonte direta de dados e o pesquisador como principal instrumento, presume o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo investigada, mediante a observação e análise da pesquisa *in lócus*. O referido autor, destaca ainda que tal caraterística naturalística pressupõem a não manipulação do pesquisador diante do estudo do problema, já que os fenômenos são influenciados pelo seu contexto.

Quando se trata de uma abordagem qualitativa no contexto de estudo de caso, como é o caso desta pesquisa, Marli André[212] corrobora dizendo que:

> O que caracteriza o estudo de campo qualitativo não é um método específico, mas um tipo de conhecimento [...]. O conhecimento gerado pelo estudo de campo é diferente do de outros tipos de pesquisa porque é mais concreto, mais contextualizado e mais voltado para a interpretação do leitor.

No que se refere à escolha da metodologia qualitativa nessa pesquisa, esta apropria-se ao objeto de estudo, que se refere a observação direta e a análise acerca da efetivação da igualdade racial e inclusão social por meio das cotas raciais no Estado do Maranhão. Esse modelo metodológico proporciona adentrar à realidade dos sujeitos envolvidos. Assim, o cenário representado pela pesquisadora e atores entrevistados, mobiliza múltiplas interpretações e significados o que contribuirá para a coleta de informações, descrição e interpretação dos dados levantados nas entrevistas, observações e análise de documentos.

Para traçar um panorama acerca sobre a igualdade racial e inclusão social por meio das cotas raciais no Estado do Maranhão, bem como sobre os desdobramentos acerca de sua efetivação essa pesquisa teve como sujeitos participantes, representantes de entidades não governamentais e instituições públicas ligadas ao combate à discriminação racial e a luta pela igualdade racial, que forneceram informações relevantes por meio de seus depoimentos. O contato com os representantes foi feito por meio de carta-convite, tendo em vista a facilidade de acesso que se tem aos envolvidos.

Para alcançar os objetivos da pesquisa, a partir de uma profunda e complexa análise do objeto de estudo, foram utilizadas como fontes: leis vigentes sobre o tema, depoimentos, relatórios, somados as informações obtidas, através das entrevistas

---

[211] ANDRÉ, Marli E. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 2013. (Temas básicos de educação e ensino). ISBN 9786500406780. p. 96.
[212] *Ibidem*. p. 97.

realizadas e depoimentos obtidos. Buscou-se, ainda, suporte em bibliografia especializada sobre o tema. A utilização dessas fontes convergiram para a produção do trabalho final.

Para a coleta de dados, foi utilizado como instrumentos, um roteiro de entrevista semiestruturada. A entrevista semiestruturada foi composta por perguntas abertas e padronizadas elaboradas pela pesquisadora. A amostra deu-se por acessibilidade com o envolvimento de somente 02 (dois) sujeitos, previamente selecionados, representantes de órgãos ou instituições, cuja atuação relaciona-se a defesa e afirmação dos direitos da população afrodescendente. A escolha desses sujeitos deu-se devido ao grau de conhecimento sobre a temática e ao aprofundamento em pesquisas a respeito do assunto.

A opção pela entrevista como instrumento de coleta de dados a partir de um roteiro semiestruturado foi escolhida porque, segundo A. N. S Trivinõs[213], essa técnica valoriza tanto a presença do pesquisador, quanto possibilita um cenário de liberdade e espontaneidade ao entrevistado que é indispensável à investigação. A. N. S Trivinõs[214] define entrevista semiestruturada como "aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa".

Eduardo José Manzini[215], por sua vez, corrobora ao definir esse tipo de entrevista como aquela que "está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista". Para esse autor, esse instrumento de pesquisa contribui para a coleta de informações de forma livre e espontânea dentro de um foco estabelecido pelo investigador. As entrevistas traduzem a compreensão dos sujeitos envolvidos sobre seus papéis na efetivação das políticas públicas de implementação de ações afirmativas.

Após a aplicação do instrumento de coleta de dados escolhido, fez-se uma análise de conteúdo, que compreendeu uma abordagem qualitativa, como forma de examinar consideravelmente a natureza das informações obtidas, as quais estavam sendo investigadas, conforme assevera Nicholas Walliman[216].

---

[213] TRIVIÑOS, A.N.S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação – o positivismo, a fenomenologia, o marxismo*. São Paulo: Atlas, 2016. ISBN 978-8522402731. p. 121.
[214] Ibidem. p. 146.
[215] MANZINI, Eduardo José. *Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros*. Seminário Internacional de Pesquisas e Estudos Qualitativos. Anais... Bauru: USC, 2015. p. 154.
[216] WALLIMAN, Nicholas. *Métodos de pesquisa*. São Paulo: Saraiva, 2015. ISBN : 9788502629837. p. 86.

4.2 Caracterização dos sujeitos e do *lócus* da pesquisa

Conforme já mencionada nesta dissertação, a pesquisa de campo foi realizada a partir da aplicação de roteiros de entrevista semiestruturado junto aos representantes de importantes instituições, cuja atuação se relaciona à defesa e à afirmação dos direitos da população afrodescendente. Neste sentido, foram coletadas informações relevantes e pertinentes ao tema junto ao representante do Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN-MA) e ao Secretário de Estado da Secretaria Extraordinária da Igualdade Racial. Ambos responderam às perguntas descritas no roteiro de pesquisa (em anexo), as quais foram descritivamente analisadas e discutidas.

O município de São Luís tem enfrentado o grande desafio de possibilitar a garantia dos direitos a um segmento, historicamente, discriminado, os afrodescendentes. A respeito do *lócus* da pesquisa e no bojo desta temática temos o Centro de Cultura Negra, importante entidade representativa da sociedade civil, que desde sua origem (década de 1990) vem buscando desenvolver ações voltadas para a mitigação das relações de discriminação racial negativa. Sobre sua fundação José Carlos Vieira de Andrade[217] leciona:

> [...] foi idealizado na perspectiva de promover de forma mais efetiva ações que contribuam para o pleno exercício da cidadania, especialmente para a população afrodescendente, com repúdio a toda e qualquer forma de intolerância racial, com vista a promoção dos direitos da população negra maranhense, servindo como referência para estudos e ações em outras unidades federativas brasileiras.

O Centro de Cultura Negra do Maranhão foi fundado, no mês setembro de 1979, por um grupo composto por homens e mulheres negras e cuja criação teve como diferenciação em comparação com entidades de outros Estados, a participação de pessoas não ligadas ao meio acadêmico maranhense, apesar de ao longo de sua existência ter despertado o interesse de diversos militantes do movimento negro e intelectuais maranhenses, ligados a Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Portanto, o CCN figura como uma organização social negra com um papel sociopolítico, atuante no processo de cidadania da população negra brasileira. É considerado a organização negra mais estruturada e mais importante do Estado do Maranhão, por ter forte influência no

[217] ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976.* 6.ª edição. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN: 9789724079226. p. 36-37.

surgimento de outras organizações e movimentos sociais existentes, principalmente, por seu posicionamento em favor dos negros.

O CCN-MA assim como tantas outras organizações sociais negras tem o propósito de reafirmar a negritude brasileira, carregando em sua essência muitas questões que circundam as relações étnico-raciais tais como o gênero, a consciência, a cultura, a educação, a história (memória), a religião[218].

O CCN está estruturado em diversos segmentos que atuam de forma conjunta em diferentes eixos (Educação e Formação, Arte e Cultura; Política e desenvolvimento institucional). Entre estes segmentos estão: a Assembleia Geral, Coordenação Geral, Conselho Fiscal, Conselho Consultivo, Secretaria, Setor Administrativo, Coordenação de Programas e Coordenação de Projetos e Grupos. No que tange ao aspecto educacional (parte do nosso objeto de estudo), interessa destacar o eixo educação e formação, cujas ações desenvolvidas buscam envolver sujeitos distintos (crianças, adolescentes, jovens, lideranças rurais, mulheres), com vista a fortalecer o sentimento de pertencimento, a identidade e a autoestima do povo negro.

Em consonância com os objetivos de diversas entidades representativas da sociedade, as instituições públicas com a finalidade de buscar satisfazer os interesses da coletividade, têm o papel de fomentar políticas públicas que atuem de forma efetiva, a fim de reduzir as desigualdades sócio-raciais. Neste sentido, é essencial que o Poder Público atue no combate ao racismo em conjunto com as entidades e organizações negras; estabelecer articulação com os conselhos municipais que promovam a igualdade de direitos de segmentos discriminados. Os objetivos finais a serem alcançados com a viabilização desta parceria culminarão com a promoção social e econômica da população negra.

Portanto, ressalta-se nesta dissertação a importância da Secretaria Extraordinária de Igualdade Racial (SEIR), como órgão do poder público maranhense, atuando em prol da promoção da igualdade racial e no combate ao racismo, à xenofobia e as formas correlatas de intolerância no Maranhão. A SEIR foi criada em 2007 por meio do Decreto nº 22.900/2007, regulamentando o art. 70 da Lei nº 8.559/2006 (Reorganização Administrativa do Estado) e desde 2015, está vinculada à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (MP nº 184/2015, art. 62, § 3º).

---

[218] ASSUNÇÃO, Matthias Röhring. R. *De caboclos a bem-te-vis: formação do campesinato numa sociedade escravista,* Maranhão (1800-1850). São Paulo: AnnaBlume, 2015. ISBN 978-85-391-0660-8. p. 35.

Sua linha atuação se dá na implementação das políticas de promoção da igualdade racial, tornando-se, assim um braço de enfrentamento contra as desigualdades étnico-raciais, no Maranhão, a partir da articulação e mobilização os diversos órgãos estatais e privados, além da contribuição da sociedade civil, na concepção de políticas públicas voltadas para os grupos étnico-raciais que fazem parte da população maranhense.

4.3 Análise dos dados e discussão dos resultados

Na primeira entrevista realizada junto ao representante do CCN, vários questionamentos foram feitos no sentido de esclarecer o posicionamento da instituição acerca da política de cotas raciais enquanto para garantia do direito da igualdade e da inclusão social, bem como conhecer as ações direcionadas para o alcance dessa garantia no contexto maranhense. Desta forma, buscamos saber da referida instituição, sobre a concordância ou não com a política de cotas raciais no Brasil.

Conforme o representante, "o Centro de Cultura Negra do Maranhão e todos os seus integrantes são fortemente favoráveis a essa política, que é uma histórica bandeira de luta da população negra". Para o CCN, a política de cotas raciais para a população negra, no Brasil, tem um significado relevante à medida que representa "um conjunto de ações de fundamental importância na inclusão da população negra, de enfrentamento das desigualdades étnico-raciais e para a superação dos efeitos do racismo estrutural".

De fato, desde a primeira década do século XXI, os avanços nas relações étnico-raciais são expressivos, com a importante participação de diversos movimentos negros e sociais, setores governamentais, acadêmicos, têm buscado dar mais visibilidade às questões raciais, expressadas principalmente pela materialidade do racismo, suas dimensões simbólicas e desigualdades geradas por ele.

Ainda com relação ao significado das cotas raciais, se elas de fato representam mais acesso à educação e emprego para a população negra, o CCN entende que:

> Apesar do grande número de pessoas negras convencidas pelo discurso racista da mídia e de algumas instituições de ensino a não utilizarem o direito assegurado pelas leis de cotas, bem como as recorrentes fraudes de pessoas brancas que utilizam as vagas de ações afirmativas sem terem direito a elas, as cotas têm permitido nos últimos anos o acesso de maior número de pessoas negras às instituições de ensino e a cargos

> públicos, diminuindo as ainda profundas desigualdades étnico-raciais de escolarização, de emprego e de renda.

Enquanto direito assegurado, Ricardo de Souza Nascimento[219], reporta-se à vinculatividade do preceito constitucional de redução das desigualdades sociais, colocando a política de cotas para os negros acessarem a universidade como prática indubitavelmente constitucional. Neste sentido, se os negros são a maioria da população mais pobre, em número proporcional muito superior ao que seria aceitável, evidente que a reserva de cotas tem respaldo constitucional ao almejar erradicar a pobreza e a marginalização, além de reduzir as desigualdades sociais.

O crescimento no percentual de pretos e pardos que concluíram a graduação, desde as primeiras experiências de ações afirmativas no ensino superior é observável e constatada por pesquisas de órgãos governamentais. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2019), a proporção de pessoas pretas ou pardas (que compõem a população negra) cursando o ensino superior em instituições públicas brasileiras chegou a 50,3% em 2018. Apesar desta parcela da população representar 55,8% dos brasileiros, é a primeira vez que os pretos e pardos ultrapassam a metade das matrículas em universidades e faculdades públicas.

Por outro lado, dados da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE[220], mostram que a Lei Federal de Cotas acabou contemplando mais brancos de baixa renda e escola pública do que os negros. A política de cotas não foi suficiente, ainda, para diminuir as desigualdades de oportunidades entre brancos e negros, sendo necessário implementar outras políticas.

Para o representante do CCN, as cotas raciais representam avanço nas políticas de ações afirmativas, uma vez que:

> Considerando o profundo racismo institucional do Estado brasileiro, que historicamente tem promovido políticas direcionadas à população negra marcadamente voltadas para a promoção oficial do seu genocídio físico e simbólico, as cotas são uma importante mudança de paradigma, sendo abrangentes e bastante eficazes na inserção na educação e no mundo do trabalho.

A invisibilidade da questão racial e seus paradigmas, foi sempre motivo de preocupação, para as entidades que lutam em prol da defesa dos direitos do negro,

---

[219] NASCIMENTO, Ricardo de Souza. *Ações afirmativas como instrumentos de inclusão social de negros.* Revista Ciência e Sociedade, vol. 11, n. 8, p. 203-209, 2015. ISBN 9788567900023. p. 202.

[220] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Conteúdo Histórico: Brasil – 500 anos de povoamento.* (2020). [consult. 12 abr. 2021]. Disponível na internet: https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/negros.html.

aparecendo em diversos momentos reivindicações de políticas públicas para o campo educacional, haja vista que a população negra corresponde, desde o período colonial, a uma significativa parcela dos brasileiros. Ao discutir sobre o impacto das políticas de ações afirmativas, mais especificamente, sobre a instauração de políticas de cotas nas universidades com a inclusão da população negra no ensino superior, representa uma possibilidade de romper o estigma do *status* racial para promover uma educação de caráter realmente público e democrático.

A Lei de Cotas completa uma década neste ano de 2022 e será rediscutida pelo Congresso Nacional. Dessa forma, conforme o CNN é importante que mudanças sejam propostas para tornar a lei mais efetiva e igualitária:

> Ampliar o percentual de vagas, levando em conta o perfil étnico-racial de cada unidade da federação e do país como um todo; instituir mecanismos de combate à fraudes por meio da institucionalização de comissões de heteroidentificação validem as matrículas dos(as) candidatos(as) e fiscalizem as vagas já ocupadas, de modo a responsabilizar administrativa e judicialmente aqueles(as) que já tenham ingressado nas vagas de cotas de maneira indevida; criar políticas que garantam a permanência, convivência e o sucesso acadêmico dos cotistas nas instituições de ensino.

Nos processos de adoção de ações afirmativas no ensino superior deve assentar-se em seu potencial transformador. Desta forma, as cotas, como modalidade de ação afirmativa, devem não só integrar um esforço para permitir a ampliação do percentual de estudantes negros nas universidades públicas, mas possibilitar também uma formação adequada a esses estudantes.

Portanto, propostas para a renovação e aperfeiçoamento da Lei de Cotas continuam sendo pauta em diversos âmbitos da sociedade, especialmente, presentes nos discursos político e educacional. Desta forma, na revisão dessa política pública tão relevante, a doutrina e a academia têm colaborado para o debate público sobre as conquistas, bem como sugerindo correções e mudanças.

Quando se analisa com mais precisão os alcances dos objetivos das ações afirmativas, abre-se novos olhares para o distanciamento social que, ainda, existe entre brancos e negros, em relação aos níveis educacionais e ao acesso ao ensino superior. Esse distanciamento fica visível quando, por exemplo, constata-se que “entre a população de etnia branca, na faixa etária de 18 a 24 anos, que estudam, um percentual de aproximadamente 80% estão matriculados no ensino superior, enquanto

que entre os estudantes negros essa porcentagem atinge somente 55,6%"[221]. Este dado revela que o sistema de reserva de vagas universitárias ainda não está com sua finalidade cumprida e está muito distante para a maioria da população negra e afrodescendente.

No quesito, onde se questiona se as cotas raciais geram de fato mais igualdade racial, no Brasil, para o CCN há de se considerar que:

> A inserção da população negra em espaços educativos e cargos públicos onde historicamente sua presença tem sido dificultada pelo racismo estrutural tem impacto direto para a promoção da igualdade de oportunidades e de condições objetivas entre os diferentes grupos étnico-raciais no país. Entretanto, como já mencionamos anteriormente, fraudes realizadas por candidatos brancos e a desinformação sobre as políticas de ação afirmativa promovida pelo discurso midiático têm diminuído o alcance das cotas, mantendo as hierarquias do racismo estrutural.

Relações sociais construídas ao longo de mais de três séculos, não são alteradas de uma hora para outra. Preconceitos profundamente arraigados não são derrubados só com doses de boa vontade. Para colaborar nas transformações, além das mudanças de comportamento social, são fundamentais as alterações na legislação que ordena a sociedade e as relações entre os homens. Apesar dos problemas, a garantia de acesso à posições às quais os afro-brasileiros estiveram, sistematicamente, excluídos é um começo na conquista das condições mais igualitárias para o desenvolvimento de todas as pessoas, independentemente, das origens étnicas ou sociais.

Para que as cotas raciais gerem de fato mais igualdade racial, no Brasil, faz-se necessário que a política de universalização do acesso à educação, como um princípio constitucional, seja conjugada com políticas específicas de combate às desigualdades raciais no sistema de ensino, as quais são necessárias à construção de uma sociedade mais igualitária e democrática[222].

Como já mencionado neste trabalho, há vários argumentos que sustentam a implementação de ações afirmativas com vista a promover a igualdade racial e a inclusão de grupos excluídos. Assim, como também existem muitos prós e contras em relação à política de cotas raciais no Brasil. Do ponto de vista do CCN, sobre estes aspectos é relevante enfatizar:

---

[221] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Conteúdo Histórico: Brasil – 500 anos de povoamento.* (2020). [consult. 12 abr. 2021]. Disponível na internet: https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/negros.html.

[222] ROSA, Maria Helena; LIMA, David Lima; SILVA, Mario Alencar. *Direito Fundamental a Diferença e ações afirmativas no Brasil.* Revista Eletrônica do CEAF, Vol. 1, n. 2, fev./maio 2018. p. 65.

> O argumento principal é o da garantia igualitária de acesso à escolarização e ao trabalho e renda aos grupos étnico-raciais historicamente marginalizados. Além da já mencionada democratização do acesso à educação e ao emprego e renda e superação das desigualdades, a inclusão de pessoas oriundas de grupos sociais cujos saberes tradicionais historicamente não têm encontrado destaque entre os objetos de estudo na academia nem na cultura institucional das repartições públicas contribui para uma visibilidade mais diversificada da realidade nacional. Apenas alguém que considere desejável a persistência das hierarquias étnicorraciais e as assimetrias entre brancos e negros pode considerar que políticas de promoção da igualdade racial tenham pontos negativos.

Os sistemas de cotas raciais sempre foram alvo de críticas, havendo uma clara separação entre os que apoiam as cotas raciais e os que repreendem com alegações claras à violação ao princípio da igualdade, sendo este um dos entraves das políticas de promoção da igualdade racial. Para os defensores das cotas raciais, as ações afirmativas têm como propósito atitude reparatória e efeito na redução das desigualdades sociais, mas elas por si só, não devem ser vistas como forma de elucidação do racismo e das discriminações recorrentes na sociedade dia após dia, uma vez que o preconceito racial é algo que está arraigado na mentalidade da sociedade brasileira desde os tempos coloniais.

A influência ou participação do movimento negro na discussão acerca das políticas públicas geridas a partir da temática igualdade racial foi e continua sendo de grande relevância para a construção de mecanismos que aproximem as realidades de brancos e negros, no Brasil, com vista à concretização da igualdade racial. Essa influência se reflete nas ações deste movimento buscando ampliar os debates com relação à temática de promoção da igualdade racial. Desta forma, no que tange a influência do Movimento Negro e do próprio CCN na opinião pública do Maranhão, o representante do CCN afirma que:

> Todas as políticas de promoção da igualdade racial são fruto da luta histórica da população negra organizada, não só nas instituições do movimento negro, como também em outros espaços de valorização da identidade negra, como os terreiros de religiões de matriz africana, os quilombos e os grupos culturais negros. Nenhuma das ações governamentais existentes no país foi implementada sem uma ampla discussão e reivindicação da população negra politicamente organizada (CCN, 2022).
> [...]
> Neste contexto, o CCN desde sua fundação tem realizado diversas ações no sentido de denunciar os efeitos do racismo estrutural na sociedade maranhense e brasileira e para pautar políticas de promoção da igualdade étnico-racial. Iniciativas como reuniões, congressos, seminários, publicações, formações e projetos culturais buscam conscientizar a população negra para a importância da luta coletiva pela transformação da realidade da população negra.

Colocar em debate o tema da reparação histórica ao povo negro é algo que faz parte das reivindicações do movimento desde a década de 1980. Um dos resultados mais significativos da implementação de ações afirmativas, no Brasil, com a intensa participação do movimento negro, foi colocar o tema das desigualdades raciais, o racismo e o preconceito na agenda pública. O momento é de continuidade e de ampliação dos movimentos de ações afirmativas no combate à discriminação e a segregação forçando a sociedade a refletir e se posicionar frente à desigualdade social e ao racismo. E neste contexto, ganham forças as políticas de ações afirmativas, ou de discriminação positiva, mudando a lógica como se vinha discutindo a questão das desigualdades sociais no contexto brasileiro.

Neste processo de ressignificação da questão racial, ações e projetos vêm sendo desenvolvidos pelo CCN para fortalecer o debate sobre a política de cotas raciais e igualdade racial no Maranhão. Alguns destes projetos foram destacados na entrevista pelo seu representante legal:

> Eventos anuais como a Semana do Negro no Maranhão e a Semana da Consciência Negra, a participação no Conselho Estadual da Política da Igualdade Étnico-Racial, bem como outras iniciativas de caráter acadêmico e de controle social contribuem para o aprimoramento das políticas de ação afirmativa não só no estado, mas também em nível nacional.

A criação de instituições em defesa igualdade racial rompe com o silêncio das estruturas governamentais, sejam municipais ou estaduais, no que tange ao reconhecimento das desigualdades. É papel destas instituições promover a cidadania das populações afrodescendentes e a equidade nas relações sociais, através da adoção de políticas especificas, que contribui para o pleno desenvolvimento e participação nos bens produzidos pela sociedade; contribuir com o poder público em todas as suas esferas administrativas, acompanhando a elaboração e o desenvolvimento de programas e projetos, no que concerne às políticas públicas que promovem a igualdade de direito e de oportunidade, bem como o acesso e a permanência no mercado de trabalho. Além disso, estão aptas a proporem a adoção de medidas legais, visando modificar ou revogar leis, regulamentos, usos e práticas que constituem discriminação racial.

Mas, apesar de avanços nas políticas voltadas à promoção da equidade racial, ainda há fatores que impedem ou dificultam a instituição mais efetiva de políticas afirmativas que reparem as desigualdades. Esses fatores refletem, sobretudo, com:

> O monopólio dos espaços de poder decisório nas mãos de integrantes do grupo étnico-racial que se beneficia do racismo impede que as ações afirmativas alcancem seu pleno potencial de erradicação das desigualdades raciais. Como a população negra continua excluída do legislativo, no judiciário e das administrações superiores das universidades e institutos, assim como da maioria das secretarias estaduais e ministérios as ações afirmativas não são formuladas de maneira suficientemente abrangente, implementadas de acordo com as legislações, fiscalizadas para coibir distorções nem julgados e punidos os eventuais fraudadores.

Ao que tudo indica, as desigualdades raciais também se manifestam em outras esferas, além do âmbito educacional atingindo também diretamente a área do mundo do trabalho. De acordo com Ricardo Carvalho Santiago[223], "a desigualdade baseada na cor dos indivíduos gera indicadores sistematicamente desfavoráveis aos trabalhadores negros".

Quando se trata de cotas raciais, dentre os objetivos das ações afirmativas encontra-se o dever de instaurar na seara laboral e educacional maior diversidade de indivíduos que espelhem a realidade social de cada nação. Em face de tal objetivo é que muitos dos seus defensores têm vislumbrado nas quotas o melhor mecanismo para possibilitar esse multiculturalismo, já que, em face das dificuldades enfrentadas pelas categorias discriminadas ou socialmente excluídas, o acesso a bons empregos e à educação ainda é bastante limitado.

A superação das dificuldades na construção da identidade étnico-racial, em decorrência da mentalidade social que cotidianamente reforça a inferiorização da população negra, de sua história, de seus ancestrais na formação da nação brasileira. As cotas raciais enquanto ação afirmativa é mais do trabalhar com os alunos negros e afrodescendentes, é o fortalecimento de suas identidades individuais. É, sobretudo, desenvolver a consciência de seu lugar enquanto cidadão, com os mesmos direitos que os demais.

Com relação às fraudes colocadas pelo entrevistado como um fator que dificulta a instituição mais efetiva de políticas afirmativas que reparem as desigualdades, em 2020, foi lançado no Estado do Maranhão, o Observatório das Cotas Raciais, idealizado pela Defensoria Pública da União (DPU), Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE-MA) e Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Maranhão (OAB-MA), com a finalidade de receber denúncias de fraudes em vagas reservadas para pessoas negras (pretas e pardas) nas universidades públicas, concursos maranhenses.

---

[223] SANTIAGO, Ricardo Carvalho. *O Princípio da Igualdade à luz dos mecanismos de inclusão social.* São Paulo: Ed. Juris, 2019. ISBN 9788585157708. p. 221.

Para o CCN, as ações afirmativas precisam ser debatidas e implementadas para tornar de fato a igualdade racial uma realidade na sociedade brasileira. Desta forma:

> No âmbito da educação: ações afirmativas voltadas para o acesso às instituições públicas de ensino de acordo com o perfil étnico-racial de cada unidade da federação; a permanência estudantil na forma de bolsas e outros auxílios de assistência; cursos e orientações de nivelamento para promover o sucesso acadêmico e campanhas informativas de combate ao racismo nos estabelecimentos de ensino para promover a boa convivência.
> No âmbito do acesso ao trabalho: ações afirmativas para os empregos públicos de acordo com o perfil étnico-racial de cada unidade da federação, tanto nos concursos quanto nos contratos temporários, cargos comissionados e promoções para cargos de chefia (CCN, 2022).

Os princípios constitucionais consagram a abordagem da temática sobre a educação como direito humano fundamental, implicando, necessariamente, a discussão sobre o processo de construção de uma sociedade igualitária, democrática e justa, à medida que concebe a educação como direito inalienável de todos os seres humanos, devendo ser ofertada a toda e qualquer pessoa. A prerrogativa da igualdade pós 1988, em seu sentido material e com força cogente afirmativa para o Estado brasileiro, exige que entendamos que o negro, além do estigma social, também sofre o estigma racial, o que fundamenta a necessidade de se ter essa política de cotas raciais para o ingresso nas universidades.

A continuidade dos debates também se justifica em razão da observância de que embora as Instituições de Educação Superior tenham adotado a Lei de Cotas, o acesso não garante a inclusão de fato na educação superior, pois este deve ser acompanhado de políticas de permanência que permitam a conclusão dos cursos pelos estudantes de baixa renda e pelas minorias étnicas.

A segunda entrevista foi realizada com o Secretário de Estado Gerson Pinheiro de Souza da Secretária Extraordinária da Igualdade Racial do Estado do Maranhão. Incialmente, buscou-se saber do referido secretário se havia a integral concordância com a política de cotas raciais no Brasil. Segundo Victor Vital Souza[224]:

> Não só concordo, a meu ver ela poderia ter seu percentual dilatado tanto nas cotas para acesso ao ensino superior quanto nas cotas para concorrer aos cargos do serviço público. Os percentuais praticados para os concursos visando os cargos públicos, que em nível nacional e no Maranhão, a exemplo, são de 20% estão muito aquém do percentual de negros em suas respectivas populações.

[224] SOUZA, Victor Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra, Coimbra Ed., 2017. ISBN 9788565781057. p. 74.

Embora, a terminologia “afrodescendente” não é suficiente para designar a população negra, em termos estatísticos, ela representa hoje mais da metade do contingente populacional brasileiro, sendo o Maranhão, um dos estados da Região Nordeste que possui maior participação de negros na sociedade. Assim, a subnotificação racial, sinaliza a necessidade de aprimorar as informações nas bases de dados, para o cumprimento efetivo da diretriz de acompanhamento da política de reserva de vagas.

Desta forma, face ao percentual de representatividade da população negra na sociedade brasileira, novas políticas afirmativas para acesso ao ensino público superior, bem como para assumir cargos púbicos em concursos, devem vir complementar as já existentes. Martins[225] assevera que o Brasil por ser um país mestiço dificulta se distinguir negros e brancos. Com base nessa linha argumentativa, nota-se a identidade negra como uma realidade positiva” e as ações afirmativas, só consolidam a existência e a identidade dos sujeitos vítimas de discriminação racial.

No entendimento de que as desigualdades sociais e educacionais precisavam ser discutidas e estruturadas no âmbito político e jurídico, a Lei de Cotas, que completa uma década em 2022, será rediscutida pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, há mudanças que devem ser propostas para tornar a lei mais efetiva e igualitária, que do ponto de vista do Secretário:

> Em primeiro lugar precisamos garantir a sua manutenção, depois lutar pela ampliação dos percentuais, estender às três esferas de poder, já no corpo da lei e incorporar a possibilidade de incentivos públicos à iniciativa privada para que esta possa aderir ao cumprimento da lei.

Nesse âmbito de ampliação das políticas públicas raciais, o Estatuto da Igualdade Racial abre o diálogo para todas as ações afirmativas, inclusive as do Estado do Maranhão, conforme entendimento do Secretário:

> Embora estejam sempre exigindo adequações, o que é característico de uma legislação voltada para a área social, temos Estatutos bem abrangentes, tanto no caso do federal quanto no do estadual do Maranhão. Este último por ser mais recente, foi promulgado em dezembro de 2020, é bem mais abrangente[226].

De fato, a abrangência do Estatuto da Igualdade Racial abre novas possiblidades para se discutir a questão racial, no Brasil, especialmente, em relação as desigualdades entre branco e negros. No art. 1º do referido dispositivo, fica claro o

---

[225] MARTINS, Helen de Souza. *Inclusão étnica e racial no Brasil*. São Paulo: Altar Editorial, 2013. ISBN 9788567002314. p. 195.
[226] SOUZA, Victor Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra, Coimbra Ed., 2017. ISBN 9788565781057. p. 77.

objetivo da criação desta lei, ou seja, uma tentativa efetivar a igualdade de condições e acesso a uma parcela cumulativa da população que, historicamente, tem passando por situações de discriminação racial e restrição de acesso aos direitos básicos (educação e renda por exemplo), reconhecidos constitucionalmente. O princípio basilar desta Lei é a afirmação do dever do Estado à garantia e ao estabelecimento de políticas públicas para aplicabilidade desses direitos, os quais são direitos fundamentais.

Quanto à concordância se as cotas raciais estão em consonância com o Princípio da Igualdade e da Inclusão Social, no Brasil, o representante da Secretária Extraordinária de Igualdade Racial do Estado do Maranhão afirmou como veemência que:

> Esse é o papel primordial das políticas públicas de cotas – tratar os desiguais de forma desigual até que o Princípio da Igualdade possa ser aplicado, só então se poderá falar em meritocracia, pois a concorrência se dará em condições de paridade, em total isonomia.

Portanto, as ações afirmativas, por meio das cotas raciais, permitiram colocar em prática, políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da prerrogativa da igualdade racial. Em relação as mudanças que a lei de cotas, enquanto política afirmativa promoveu na sociedade maranhense, ao avaliar a política de cotas raciais no contexto maranhense, o representante da Secretaria de Estado, entende que:

> A partir da sanção da Lei de Cotas todos os concursos feitos pelo executivo estadual se configuram como mecanismos de inclusão de negras e negros em cargos de todos os níveis, preenchíveis por concurso, isso torna a máquina pública mais representativa do conjunto da sociedade e melhor conhecedora de seus anseios e suas necessidades. Importante frisar que após a sanção da lei direcionada ao executivo, também o legislativo e o judiciário maranhenses tomaram medidas legais de igual teor.

É válido ressaltar que mesmo com o reconhecimento da importância das cotas raciais nas universidades brasileiras, destaca-se que no caso das instituições públicas maranhenses de ensino superior, a exemplo da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, a adoção das cotas raciais se deu tardiamente, sendo necessário a regulamentação de uma Lei estadual para que esta política fosse efetivada. De modo semelhante, o Estado do Maranhão promulgou uma Lei de cunho estadual (Lei nº 10.404/2015) que disciplina a reserva de vagas para negros nos concursos públicos estaduais.

É notório a existência de muitos limites e entraves da aplicação das ações afirmativas de promoção da igualdade racial. Sobre este aspecto, o Secretário assinalou que:

> A estrutura racista do estado brasileiro presente em todos os poderes, em especial no Congresso Nacional e nos legislativos subnacionais, impede que haja destinação de recursos direcionados às políticas afirmativas em quantidade suficiente para que elas possam cumprir a sua função. Assim os direitos conquistados acabam por não serem efetivados, ou serem efetivados de fora muito lenta.

A evidente desigualdade existente entre brancos e negros impacta no acesso à educação, no mercado de trabalho e na fruição de direitos. Em verdade, diríamos que é o inverso: O racismo estrutural brasileiro, gestado desde os primórdios do regime escravocrata, impõe a manutenção das desigualdades e a consequente opressão dos não brancos.

Com relação as ações e/ou projetos desenvolvidos pela Secretaria de Estado Extraordinária da Igualdade Racial para fortalecer o debate sobre a política de cotas raciais e igualdade racial no Maranhão:

> O Programa de Fortalecimento Étnico, o Programa de Matriz Africana e o Programa Maranhão Quilombola (PMQ), têm em seu bojo um conjunto de ações voltadas para o combate à desigualdade e a discriminação racial e promoção de política de ação afirmativa desenvolvidas pela pasta.

Todas essas ações com foco na igualdade racial, buscam o fortalecimento da identidade étnica, com vistas ao processo de autoidentificação, além possibilitar formas de acessar com mais facilidade as políticas públicas relacionadas à educação, ao trabalho e à renda para todos aqueles que se reconhecem com descendência de escravos e herança de tradições africanas.

O debate público acerca dos efeitos do preconceito e da responsabilidade do Estado sobre a promoção da igualdade ganhou impulso na esteira da Constituição de 1988, seja pela revitalização do movimento negro no processo de discussão da nova Carta, seja pelo caminho aberto por ela para a criminalização do racismo. A demanda por reparações visa concretizar iniciativas de combate ao racismo e a discriminação racial. Neste âmbito, cabe ao Poder Público promover e incentivar políticas de reparações, no que cumpre ao disposto no art. 205 da CF (1988), que assinala o dever do Estado de garantir, indistintamente, por meio da educação, iguais direitos para o pleno desenvolvimento de todos, enquanto cidadão, pessoa e profissional.

Diversas pesquisas sobre as relações raciais, no Brasil, buscam mostrar como o preconceito e a discriminação raciais ainda são determinantes, por exemplo, na educação, na renda e no emprego da população negra. Sem a devida intervenção do Estado, os postos à margem, a exemplo dos afrodescendentes, dificilmente romperão o sistema meritocrático que agrava as desigualdades e gera injustiças, ao reger-se por critérios de exclusão.

Sobre as ações afirmativas precisam ser debatidas e implementadas para tornar de fato a igualdade racial uma realidade na sociedade brasileira, o Secretário afirmou que "todas as políticas afirmativas já presentes no Estatuto da Igualdade Racial e no Programa da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, devem ser sempre debatidas com participação do público destinatário".

Diante dos resultados apresentados, infere-se que tomando o Estado do Maranhão como referência para a análise da implantação de políticas públicas com um recorte étnico-racial, observa-se que permanece a dificuldade de institucionalização da questão racial por parte da sociedade brasileira, haja vista que muitos negros e aqueles autodeclarados afrodescendentes permanecem expostos ao racismo e as suas consequências, somando a este segmento populacional, outros grupos que não se identificam como negros, mas que por fatores econômicos não gozam plenamente das garantias constitucionais.

A não efetivação das ações afirmativas em sua totalidade caracteriza a ausência de projetos mais eficazes a curto prazo. A adoção de ações afirmativas não pode efetivamente acontecer sem que o debate central instaurado assente-se em seu potencial transformador. Iniciativas isoladas não podem responder a um conjunto de desigualdades historicamente estruturadas em função do racismo. Neste sentido, a criação de mecanismos que deem conta desse desafio, devem não só integrar um esforço para ampliação do percentual de estudantes negros nas universidades públicas, mas sobretudo, assegurar a permanência e a formação adequada aos estudantes discriminados social e racialmente.

CONCLUSÃO

Em que pese o Brasil ter se tornado uma sociedade pós moderna, o espírito escravocrata insiste em se manifestar no organismo social deste país, conflitando as relações sociais existentes. O racismo é, sem dúvida, a mais evidente manifestação deste espírito escravista. Ao longo de décadas temos assistido a diversos discursos antirracistas e inciativas paliativas, relacionadas ao enfrentamento das desigualdades raciais no Brasil. Muitos desses discursos e inciativas trazem no bojo de seus objetivos a adoção de políticas de promoção da igualdade. No que diz respeito às relações raciais, embora seja evidenciado a autoimagem do Brasil como um país homogêneo e indiferenciado, tido como uma democracia racial, percebe-se cada vez mais que esta prerrogativa não tão consensual.

Diferentes setores da sociedade têm buscado a abertura de espaços na agenda política para aprofundar o debate sobre o racismo tão presente e arraigado, na mentalidade social, voltados para grupos específicos, historicamente, discriminados e com menos acesso a oportunidades. Um ponto de partida é a adoção de medidas específicas como as ações afirmativas. O debate público intensificou-se a partir da recomendação da adoção de cotas para estudantes negros nas universidades públicas, especificamente, destinadas a beneficiar os afro-brasileiros. É fato consolidado a existência de um consenso cada vez maior sobre a necessidade de políticas deste tipo, com vista a alcançar uma sociedade mais justa e igualitária.

O Estado brasileiro nunca possibilitou, realmente, que os negros fossem atores do processo discursivo-democrático. As consequências de toda a situação de desigualdades, de racismo, de discriminação racial e da forte presença do mito da democracia racial no imaginário coletivo nacional são as dificuldades de realização dos direitos fundamentais aos negros, no Brasil, principalmente, as oportunidades de acesso à educação de nível superior.

Para reverter essa situação de desigualdades, as ações afirmativas desempenham um papel fundamental na configuração de uma sociedade mais democrática, participativa e plural. No Estado Democrático de Direito, a igualdade e as ações afirmativas adquirirem outra perspectiva, pois visam incluir os negros de forma democrática, possibilitando-lhes o exercício da cidadania plena, deixando assim de

serem meros destinatários das normas do Estado, para se tornarem autores e participantes ativos de todo o processo de criação do Direito que vai reger suas vidas.

Não se pode por completo aceitar que a explicação para as desigualdades existentes entre brancos e negros são causadas pelas diferenças de classe social e pelo fator econômico como é afirmado pelos críticos das ações afirmativas, uma vez que as desigualdades raciais, no Brasil, seja de educação, trabalho ou renda, existem e são causadas pelo racismo e por todas as formas de discriminação existentes.

No tocante às desigualdades advindas das diferenças étnicas e raciais, apesar de serem detectadas transformações com medidas adotadas para corrigir distorções sociais com amparo constitucional, não são raras as críticas quanto à inadequação de políticas deste tipo, tendo como o cerne da discussão, se as cotas são ou não inconstitucionais. Mas, é consenso a legitimidade para tais medidas, no Brasil, considerando que cotas raciais são juridicamente reconhecidas como constitucionais.

Houve o entendimento nesta dissertação, mesmo sob opiniões contrárias, que as cotas podem promover a inclusão de grupos excluídos, a exemplo dos negros e afrodescendentes, com amparo legal no princípio da igualdade, pela reparação da injustiça histórica que prepondera em nosso meio social. Programas desta natureza têm contribuído para minorar a exclusão de jovens em situação de carência material, entre eles vasto contingente de negros e mulatos. As cotas aparecem como uma medida de urgência com vistas ao aperfeiçoamento do sistema de igualdade racial e social.

Entretanto, a implementação do sistema legal de cotas raciais está em consonância com os dispositivos constitucionais, mas, no entanto, somente a observância do referido sistema não é capaz de resolver a questão da desigualdade racial, a qual certamente decorre de um processo histórico de preconceito, discriminação e exclusão em todas as esferas.

Embora seja possível perceber avanços na legislação voltados para a promoção da igualdade racial e social, de fato, o princípio da igualdade ainda não é reconhecido e efetivado em toda sua plenitude, haja vista que permanecem na sociedade posicionamentos e atitudes que se apresentam de uma forma não racionalizada de segregar no meio social e educacional uma parcela populacional propensa a sofrer os estigmas do preconceito e discriminação.

De certo, as políticas públicas ou ações afirmativas são importantíssimas para a dignidade da pessoa humana e seus direitos fundamentais. Contudo, os direitos da

população afrodescendente, especialmente, no Brasil, ainda merecem atenção especial, pois há muito que se concretizar para que haja efetividade do princípio da igualdade, que somente será completo por meio do acesso a uma educação inclusiva, de forma igualitária somada a outras formas de participação na sociedade com a implementação de políticas públicas e ações afirmativas.

No desenvolver da pesquisa constatou que a implementação de cotas raciais colabora para mudar o perfil racial das instituições de ensino, bem como dos órgãos que compõe os serviços da administração pública. Mesmo não existindo legislação em âmbito nacional que obrigue todas as instituições do país, ainda é necessário ampliar as possibilidades de acesso à educação e ao serviço público, a grupos étnicos e economicamente excluídos. As ações afirmativas devem estimular esse processo enquanto elemento indispensável à concretização dos seus objetivos.

Não se deve pensar que as ações afirmativas se limitam tão somente à defesa e promoção da igualdade dos negros e afrodescendentes, sendo, portanto, amplamente utilizadas para promover a inclusão social de diversas minorias. Ressalta-se a necessidade de que a temática permaneça nas agendas públicas com argumentos cada vez mais respaldados com vistas ao aprimoramento das formas de combate à discriminação étnica, caminhando para além da ampliação de oportunidades, promovendo mudança nas formas de tratar os negros e afrodescendentes, nos espaços onde este grupo social está incluído.

Mesmo com o reconhecimento da presença negra, no Brasil, com todas as suas contribuições, o racismo estrutural e institucional mantém uma tendência que consiste em considerar que as características intelectuais e morais de um dado grupo são consequências diretas de suas características étnicas, físicas ou biológicas. E, dessa forma, se mantêm como mecanismo de exclusão das políticas de igualdade racial e social e das ações afirmativas adotadas para remediar as condições resultantes de um passado discriminatório, de uma significativa parcela populacional marginalizada social e culturalmente na sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTI, Júlio de Santana. *O racismo e o negro no Brasil*: questões sociopolíticas e educacionais. São Paulo: Perspectiva, 2017. p. 33-44. ISBN 9788540206540.

ALMEIDA, Gustavo Soares de. *Relações Raciais no Brasil: da Escravidão a Contemporaneidade*. Revisto Foco, vol. 4, n. 11, p. 11-29, 2017. ISBN 9788530674003.

ALMEIDA, Sílvio. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019. ISBN 9788530056789.

ALEXANDRINO, José de Melo. *Direitos Fundamentais — Introdução Geral*. 3.ª edição. Lisboa: AAFDL Editora, 2017. ISBN: 9789897160325.

ALVES, Dora Resende, & CASTILHOS Daniela Serra. *A evolução dos direitos humanos na Europa: principais momentos desde a ausência de direitos fundamentais até a atualidade*. Santa Cruz do Sul. [consult. 20 jan. 2021]. Disponível na Internet: http://repositorio.uportu.pt/jspui/handle/11328/1461.

AMORIM, Carlos Moura. *Racismo e Sociedade: para enfrentar o racismo*. Belo Horizonte: Maza Edições, 2017. ISBN 9788540216571.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976.* 6.ª edição. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN: 9789724079226.

ANDRADE, Afonso Guimarâes. *O princípio da igualdade social e racial na ótica do Direito Constitucional Brasileiro*. Revista Jurídica da USP, v. 5, n. 3, 2016.

ANDRÉ, Marli E. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 2013. (Temas básicos de educação e ensino). ISBN 9786500406780.

ANJOS, Maria do Rosário. *O acesso à educação e ensino superior como direito humano no século XXI.* Revista Inclusiones: Revista de Humanidades y Ciencias Sociales. Vol. 8, Nº. 2 (abril-junio), 2021.

ARROYO, G. Miguel. *Da escola carente a escola possível.* São Paulo, edições Loyola, 2018. ISBN 9788515003587.

ASSUNÇÃO, Matthias Röhring. *De caboclos a bem-te-vis: formação do campesinato numa sociedade escravista,* Maranhão (1800-1850). São Paulo: AnnaBlume, 2015. ISBN 978-85-391-0660-8.

ÁVILA, Thiago André. *Crimes raciais, Racismo, Injúria racial, Crimes de preconceito e discriminação racial.* Rio de Janeiro: Edições, 2019. ISBN 9788530039765.

ÀVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2016. ISBN 9786558600077.

AZEVEDO, Celia Maria Marinho de. *Onda Negra, medo branco: o negro no imaginário das elites – século XIX*. Rio de Janeiro. Coleção oficinas de História, Paz e Terra, 2017. ISBN 8574194840.

BARREIRA, Maria Carolina Santos; CASTILHOS, Daniela Castilhos. *A proteção internacional dos direitos sociais na Europa: surgimento, afirmação e proteção multinível*. In: M. R. Henriques, D. S. Castilhos & A. P. Brizido, Atas da II CEDH: Agenda 2030 – um novo capítulo para a evolução dos direitos humanos. [consult. 11 mai 2022]. Disponível no repositório UPT: http://hdl.handle.net/11328/3359.

BARROSO, Luís Roberto. *Sabe com quem está falando?: Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo*. Revista Direito & Praxis. Rio de Janeiro, Vol. 07, n. 13, 2014.

BELLINTANI, Leila Pinheiro. *Ação afirmativa e os princípios do Direito: a questão das quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.

BEZERRA, Adélia Macedo de. *As políticas públicas de ações afirmativas e a desigualdade racial no Brasil.* Brasília: IPEA, 2016.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos.* Rio de Janeiro: Campus, 2016. ISBN 85-352-1561-1.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. ISBN 9788539204700.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [consult. 26 fev. 2021]. Disponível na internet: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. [consult. 21 mai. 2022]. Disponível na internet: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm.

BRASIL. *Decreto nº 65.810, de 8 de Dezembro de 1969.* Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. [consult. 20 mai. 2022]. Disponível na internet: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html.

BRASIL. *Lei n.º 3.353, de 13 de maio de 1888*. Declara extinta a escravidão no Brasil. [consult. 13 abr. 2022]. Disponível na internet: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm.

BRASIL. *Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.* Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 14 jan. 2005. [consult. 12 jun. 2022]. Disponível na internet: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm.

BRASIL. *Lei nº. 12.711, de 29 de agosto de 2012*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. [consult. 20 mai 2022]. Disponível na internet: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm.

BRASIL. *Lei nº. 12.990, de 9 de junho de 2014*. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. [consult. 21 mai 2022]. Disponível na internet: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. *Orientação Normativa nº. 03 de 1º de agosto de 2016.* Dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº. 12.990, de 9 de junho de 2014. Brasília/DF, 2 ago. 2016.

BRUNO, Otávio da Silva. *Discricionariedade da Administração Pública e os concursos públicos.* Revista Juris. Vol. 10, n. 15, p. 41-59, 2016.

BUENO, Flávia Macedo. *Branquitude e a configuração racismo no Brasil sob a ótica da desigualdade.* Rev. Científica da Universidade de Mindelo, São Vicente, v. 5, n. 6, p. 137-153, 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2018. SBN 9788553613762.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2018. ISBN9786550590833.

CAMMAROSANO, Márcio. *Provimento de cargos públicos no Direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN 978-9724021065.

CANOTILHO, J. J. Gomes, e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada.* Volume I. 1.ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. ISBN: 9789723222869.

CARVALHO, José Jorge de. *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2016. ISBN 9788560056712.

CENTRO DE CULTURA NEGRA – CCN. [consult. 21 mai 2022]. Disponível na internet: http://www.afreaka.com.br/notas/centro-de-cultura-negra-maranhao-politica-e-cultura-negra.htlm.

CHACUR, Rachel Lopes; XAVIER, João Proença. *Limites balizadores da mediação dos direitos humanos: contextos e desafios contemporâneos nos sistemas do Brasil e em Portugal*. Lisboa, 2020.

CECATO, Maria Áurea Baroni e OLIVEIRA, Armando Albuquerque de. *Direitos sociais: do estado liberal ao estado social.* (2019). [consult. 06 maio 2022]. Disponível na Internet: https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/33120.

COMAFRO – Conselho Municipal das Populações Afrodescendentes. *Não silencie diante do racismo.* São Luís, 2013.

COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo: UNESP, 2016. ISBN 978-8539300327.

CRUZ, Elaine. Agência Brasil. *Estudo mostra a discrepância das desigualdades raciais e sociais no Brasil.* Publicado em 19/09/2017. [consult. 25 abr. 2022]. Disponível na internet: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-09/estudo-mostra-discrepancia-desiguladades-sociais-raciais-brasil.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *A consciência negra*. Revista Acadêmica da USP. (Republicação), vol. 9, n. 5, p. 128-139, 2018.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*: *Teoria Geral do Direito Civil.* São Paulo: Saraiva, 2016. ISBN 978-8547222475.

DIEESE. *Desigualdade entre negros e não negros no Brasil*. Boletim Especial, 2022. [consult. 12 jul 2022]. Disponível na internet: https://www.dieese.org.br.

DOMINGUES, Petrônio. *Mito da Democracia racial: apontamentos.* In: ANAIS... Congresso da ANPUH. Recife: PE, 2015.

DUARTE, Maria Luísa. *A União Europeia e o sistema europeu de proteção dos direitos fundamentais – a chancela do Tratado de Lisboa*. Cadernos O Direito, n. 10, p. 11-24, 2016.

FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Rio de Janeiro: Editora Fator, 2008. ISBN 978-85-232-0483-9.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Edusp, 2013. ISBN 8531402409.

FERNANDES, Florestan. *A Integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Ática, 2013. ISBN 9788525045669.

FERNANDES, Florestan. *O Negro no Mundo do Branco*. 1. ed. São Paulo: Cultura, 2015. ISBN 978-8526012301.

FERRAJOLI, Clovis. *A (in)constitucionalidade das ações afirmativas frente ao princípio da igualdade.* Revista Eletrônica de Direitos Humanos e Ciências Sociais, vol. 23, n. 14, p. 17-32, 2017.

FERREIRA FILHO, Edgar da Costa. *O racismo e as ações afirmativas: uma introdução.* São Paulo: Perspectiva, 2015. ISBN 9788560731105.

FONSECA, Dagoberto José; SILVA, Luís Flávio. *Políticas públicas e ações afirmativas.* (Consciência em debate). São Paulo: Selo Negro, 2014. ISBN 9788560078910.

FRANCIOLLI, Carlos Ribeiro. *O princípio constitucional da isonomia em contextos multiculturais: debate acerca legalidade de ações afirmativas*. Revista Fronteiras, v. 11, n. 10, 2018.

FRASER, Renato. *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas.* Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2017. ISBN 9788567012004.

GIL Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2015. ISBN 978-8597020571.

GOMES, Rogerio de Menezes. *A ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro. Revista de Informação Legislativa.* Brasília, n. 163, p.129-152, jul./set. 2021.

GOMES, Joaquim Barbosa. *A aplicação do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro*. In: Ações *afirmativas e combate ao racismo nas Américas.* Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2018.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Os direitos fundamentais atípicos*. Lisboa: Editorial Notícias, 2019. ISBN 9789724607016.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. Novos estudos, nº 43, 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro. 2014. ISBN 9788535925487.

HONESKO, Raquel Schlommer. *Direitos Fundamentais e cidadania: Discussão histórico-jurídica sobre as gerações de direitos fundamentais, a paz como direito fundamental de quinta geração*. Zulmar Fachin Coordenador. 1ª ed. São Paulo: Editora Método, 2014. ISBN 9788567901.

HOFBAUER. Andreas. *Raça, cultura e identidade e o "racismo à brasileira*". São Carlos: EDUFSCar, 2003. ISBN 9786567891.

HOUAISS, A. *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. Elaborado no Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. – 3. ed. rev. e aum. – Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. ISBN 8573029072.

IANNI, Octavio. O negro e o mulato. In: IANNI, Octavio. *As metamorfoses do escravo: apogeu e crise da escravatura no Brasil Meridional.* São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 2015. ISBN 8576430118.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. *Indicadores sociais*. 2019. [consult. 20 mai 2022]. Disponível na internet: www.ibge.gov.br/.

INSTITUTO DE PESQUISA ESCONÔMICA APLICADA. *O destino dos negros após a abolição*. Publicado 29/12/2011. [consult. 12 abr. 2022]. Disponível na internet: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2673:catid=28&.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Conteúdo Histórico: Brasil – 500 anos de povoamento.* (2020). [consult. 12 abr. 2021]. Disponível na internet: https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/negros.html.

JACCOUD, Luciana. *Racismo e República: O debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil*. In: THEODORO, Mario (Org). As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil, 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2016.

KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. *Ações afirmativas à brasileira: Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. ISBN 9788567900231.

LOPES, Nei. *O racismo explicado aos meus filhos*. São Paulo: Contexto, 2016. ISBN 9788522007615

MADRUGA, Sidney. *Direitos humanos sob a ótica da diferença e ações afirmativas*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. ISBN 9786578900143.

MAIA, Márcio Barbosa; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. *O regime jurídico do concurso público.* São Paulo: Saraiva, 2017. ISBN 978850205908.

MALHEIROS, Perdigão. *A Escravidão no Brasil: ensaio histórico, jurídico, social.* Petrópilis, Vozes; Brasília, INL, 2016. ISBN 978857982072.

MANZINI, Eduardo José. *Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros.* Seminário Internacional de Pesquisas e Estudos Qualitativos. Anais... Bauru: USC, 2015.

MARANHÃO. *Lei Nº 11399 DE 28/12/2020. Lei institui o Estatuto Estadual da Igualdade Racial.* [consult. 11 jul 2022]. Disponível na internet: https://www.legisweb.com.br.

MARANHÃO. *Lei nº 10.404 de 29 de dezembro de 2015.* Dispõe sobre a reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública estadual. [consult. 21 jun 2022]. Disponível na internet: http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_10404.

MARIANO, Sérgio Serejo. *Os princípios da dignidade e da Igualdade no sistema constitucional brasileiro*. Revista Acadêmica ade Direito. vol. 10, n. 5, 2016.

MARTINS, Helen de Souza. *Inclusão étnica e racial no Brasil*. São Paulo: Altar Editorial, 2013. ISBN 9788567002314.

MARTINS, José de Souza. *O Cativeiro da Terra*. São Paulo: Editora de Ciências Humanas, 2016. ISBN 9788572444583.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 2019. ISBN 9788574200477.

MENDES, Túlio O.; ROCHA, Ricardo C. *Democracia racial, Racismo e Anti-Racismo no Brasil.* São Paulo: Wark Ed., 2018. ISBN 9788574561109.

MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Constitucional*. 2 volumes. 2.ª edição. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. (Série Direitos Fundamentais). ISBN: 9789725407028.

MONTEBELLO, Fernando Gouveia. *Os negros após a Abolição*. Revista Desafios do Desenvolvimento IPEA. São Paulo. Ano 8. Edição 70, 2015.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas, 2017. ISBN: 9786559771844.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de Direito Constitucional: teoria da Constituição em tempo de crise do estado Social.* Tomo II, Vol. 2. Coimbra Editora, 2014. ISBN 9788500891362.

MOTTA, P. R. F.; SILVEIRA, R. D. *Concurso público*. Belo Horizonte: Fórum, vol. 2, n. 7, p. 275-307, 2014.

MUNANGA, Kabengele; GOMES, Nilma Lino. *O negro no Brasil.* São Paulo: Global, Ed, 2006. (Coleção para entender). ISBN 9788526022720.

MUNANGA, Kabengele. *A difícil tarefa de definir quem é negro no Brasil. Temas em debate* - Estud. Abr 2021. https://doi.org/10.11590/S0103-40142004000100005.

NASCIMENTO, Ricardo de Souza. *Ações afirmativas como instrumentos de inclusão social de negros.* Revista Ciência e Sociedade, vol. 11, n. 8, p. 203-209, 2015. ISBN 9788567900023.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Racismo: uma interpretação à luz da Constituição Federal* – Carta Forense, 2018. Publicado em julho de 2018. Disponível em: http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/racismo-uma-interpretacao-a-luz-da-constituicao-federal/5447> Acesso Em: 2 jan 2022.

NOGUEIRA, Sandra Rachel M. *Desigualdade Racial no Brasil.* Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – INEP, 2015.

NOVAIS, Fernando. *A invenção da branquitude: estudos sobre a identidade étnica no Brasil*. Revista Política e Sociedade, vol. 14, n. 10, p. 23-37, 2015. ISBN 9788523212254.

NOVAIS, Fernando. *Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial*. (1777-1808). Editora HUCITEC. São Paulo, 2016. ISBN 978-8573267433.

OLIVEIRA, Tânia; SOUZA, Marcelo. *O debate constitucional sobre as ações afirmativas: Cotas para a população negra*. Rio de Janeiro: ED. Cartas, 2018. ISBN 9788567890012.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Membros da CIDH*. [consult. 09 mai. 2022]. Disponível na Internet: http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/composicion.asp#FlaviaPiovesan.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALH0 - OIT. *Convenção nº 111 - Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação.* Aprovada na 42ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra — 1958). [consult. 08 mai 2022] Disponível na internet: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235325/lang--pt/index.htm.

ORGANIZAÇAO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos.* [consult. 22 maio 2022]. Disponível na internet: www.onu.org.br/img/09/DUDH.pdf.

ORGANIZAÇAO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração e Plano de Ação de Durban* (2001). [consult. 18 maio 2022]. Disponível na internet: https://brasil.un.org/pt-br/150033-declaracao-e-plano-de-acao-de-durban-2001.

ORLANDI, Eni Pulcinelli. *Análise do discurso: princípios e procedimentos*. 3. ed. Campinas: Pontes, 2013. ISBN 9788571131316.

PARENTE, José Henrique. *Acesso aos direitos fundamentais e a efetividade do processo*. Curitiba: Juruá, 2012. ISBN 9788578911234.

PACHECO, Maria de Fátima de Castro Tavares Monteiro. *O sistema de proteção dos direitos fundamentais na União Europeia – entre a autonomia e o compromisso*. Julgar nº 14, Maio-Agosto. Coimbra Editora, 2011.

PICCIRILO, Miguel Belinati. *Direitos fundamentais e cidadania: A dignidade da pessoa humana*. Zulmar Fachin Coordenador. 1ª ed. São Paulo: Editora Método, 2017. ISBN 9788567812017.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 18. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. ISBN 9788502143272.

PISCITELLI, Rui Magalhães. *Cotas raciais*: *o Estado como promotor de ações afirmativas a políticas para acesso dos negros à Universidade*. 2ª ed. Revista e Ampl. Curitiba: Ed. Juruá, 2014. ISBN 9788536247632.

PRUDENTE, Wilson. Justiça Global: *cotas raciais no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Ed. Impetus, 2012. ISBN 978-8576268611.

RIBEIRO, Roberto Guimarães. *Classes, Raças e Democracia*. São Paulo: Editora Treze, 2017. ISBN 9788573262322.

ROSA, Maria Helena; LIMA, David Lima; SILVA, Mario Alencar. *Direito Fundamental a Diferença e ações afirmativas no Brasil.* Revista Eletrônica do CEAF, Vol. 1, n. 2, fev./maio 2018.

ROCHA, Mariana da. *Educação e diferenças raciais no Brasil*. Revista Ciência Sociedade, vol. 10, n. 23, p. 217-230, 2016.

RODRIGUES, Eder Bonfim. *Ações afirmativas e o Princípio da Igualdade no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Ed. Juruá, 2017. ISBN 9788536230382.

ROSTELATO, Telma A. *Princípio da igualdade e a prestação jurisdicional*. Curitiba: Editora Juruá, 2018. ISBN 9788500115621.

SANTIAGO, Ricardo Carvalho. *O Princípio da Igualdade à luz dos mecanismos de inclusão social.* São Paulo: Ed. Juris, 2019. ISBN 9788585157708.

SANTOS, Ademir Barros dos. *Quem é negro, no Brasil?* (2019). Disponível em: https://www.pordentrodaafrica.com/cultura/quem-e-negro-no-brasil-por-ademir-barros-dos-santos. Acesso em: 11 maio 2022.

SANTOS, Sales Augusto dos. *Ação Afirmativa e mérito individual*. In: Santos, R. E.; LOBATO, F. (Org). Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP & A, 2016. ISBN 9788580060261.

SANTOS, Josiane Soares. *Tensões raciais e marginalização social: caminhos para a harmonia racial.* Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

SANTOS, Zelma de Araújo; LOBATO, Renata Barbosa. *Racismo estrutural e os movimentos negros na contemporaneidade*. Programa de Pós Graduação em Direito e Igualdade. Fortaleza: UECE, 2013.

SARAIVA, Rodrigo Cesar. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Ed Wark, 2015. Col. Sinopses Jurídicas. ISBN 978-8553615631.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais no contexto das ações afirmativas.* São Paulo: Ed. Livraria do advogado editora, 2019. ISBN 9878567800450.

SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional e igualdade étnico-racial*. In. PIOVESAN, Flávia & SOUZA, Douglas Martins de (orgs). Ordem jurídica e igualdade étnico-racial. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2016. ISBN 9788500459010.

SCHILLING, Flávia. *Direitos Humanos e Educação*. São Paulo: Ed. Cortez, 2017. ISBN 9788567102573.

SILVA, Vanda da. *A igualdade no direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. ISBN 9788566720147.

SILVA, George Vagner. *Direitos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2018. ISBN 9788567112734.

SILVA JÚNIOR, Edgar Buchalla. *A evolução do princípio da igualdade e sua aplicação na Constituição Federal.* Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3128, 24 jan. 2018.

SOARES, K. S. *O Brasil e a Lógica Racial*. Revista Estudos Étnicos, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 265-286, 2017.

SILVA, Giselda Shirley da. *Alguns aspectos da trajetória do negro no Brasil*. Revista Mosaico, v.7, n.2, p.191-200, jul./dez. 2017.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy; MIRANDA, Marta Azevedo; CASTRO, Lídia da Silva. *Garantias Constitucionais e Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos para a igualdade racial e social.* João Pessoa: Editora Universitária, 2018. ISBN 9788567118776.

SOUZA, Victor Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra, Coimbra Ed., 2017. ISBN 9788565781057.

STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição Constitucional e hermenêutica*: *uma nova crítica do Direito*. 2017.Novos Estudos Jurídicos. Vol. 10, n. º 2 - p.29-34, 2017.

TRECCANI, G. D. *As ações afirmativas e a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 186/DF*. In: MAUÉS, A. M. et al. (Org.). *A jurisprudência constitucional revisitada: uma homenagem da advocacia paraense aos 25 anos da Constituição Federal.* Rio de Janeiro: GZ, 2013. ISBN 9788562027437.

TRIVIÑOS, A.N.S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação – o positivismo, a fenomenologia, o marxismo*. São Paulo: Atlas, 2016. ISBN 978-8522402731.

UNESCO. *Declaração Universal sobre o Genoma Humano*. (1998). [consult. 20 mai 2022]. Disponível na internet: https://history.uol.com.br/hoje-na-historia/unesco-aprova-declaracao-genoma-humano.htlm.

UNESCO. *Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino*. Adotada a 14 de dezembro de 1960, pela Conferência Geral da UNESCO. [consult. 20 mai 2022]. Disponível na internet: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000132598.

UNICEF. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. [consult. 20 mai 2022] Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.

VIANA, Nildo. *Capitalismo e a questão racial*. Rio de Janeiro: Corifeu, 2017. ISBN 9788577941674.

XAVIER, João Proença. *Democracia, Direito Internacional e Direitos Humanos em Contexto Ibérico.* Revista Internacional da Academia Paulista de Direito. n. 6, nova série, 2020.

WALLIMAN, Nicholas. *Métodos de pesquisa*. São Paulo: Saraiva, 2015. ISBN: 9788502629837.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENSTREVISTA – PESQUISA DE MESTRADO

Inicialmente gostaríamos de agradecer a disponibilidade dispensada, para a contribuição de estudos sobre o Tema: "COTAS RACIAIS: ANÁLISE JURIDICO-SOCIAL À LUZ DO PRINCIPIO DA IGUALDADE E DA INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL".

Ressalto que o mesmo poderá contribuir de forma significativa para o reconhecimento da diversidade étnica brasileira.

Obrigada, pela sua valiosa colaboração.

Pesquisadora: Alzimary Pinheiro Sousa Lopes

Entrevistado: Representante do Centro de Cultura Negra do Maranhão

1. Você concorda com a política de cotas raciais no Brasil?

2. Para você o que representa política de cotas raciais representou para a população negra no Brasil?

3. As cotas raciais representam de fato mais acesso à educação e emprego para a população negra?

4. A cotas raciais representa avanço nas políticas de ações afirmativas? Justifique.

5. A Lei de Cotas, que completará uma década em 2022, será rediscutida pelo Congresso Nacional. Que mudanças devem ser propostas para tornar a lei mais efetiva e igualitária?

6. As cotas raciais geram de fato mais igualdade racial no Brasil?

7. Que argumentos sustentam a implementação de ações afirmativas com vista a promover a igualdade racial e a inclusão de grupos excluídos?

8. Quais os prós e os contras da política de cotas raciais no Brasil?

9. Qual a influência ou participação do movimento negro discussão acerca das políticas públicas geridas a partir da temática igualdade racial?

10. Qual a Influência do CCN sobre a opinião pública com relação à temática de promoção da igualdade racial no Maranhão?

11. Quais as ações e/ou projetos desenvolvidos pelo CCN para fortalecer o debate sobre a política de cotas raciais e igualdade racial no Maranhão?

12. Que aspectos impedem a instituição de políticas afirmativas que reparem as desigualdades?

13. Que ações afirmativas precisam ser debatidas e implementadas para tornar de fato a igualdade racial uma realidade na sociedade brasileira?

APÊNDICE B - RESPOSTA DE ENTREVISTA – PESQUISA DE MESTRADO

Inicialmente gostaríamos de agradecer a disponibilidade dispensada, para a contribuição de estudos sobre o Tema: "COTAS RACIAIS: ANÁLISE JURIDICO-SOCIAL À LUZ DO PRINCIPIO DA IGUALDADE E DA INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL".

Ressalto que o mesmo poderá contribuir de forma significativa para o reconhecimento da diversidade étnica brasileira.

Obrigada, pela sua valiosa colaboração.

Pesquisadora: Alzimary Pinheiro Sousa Lopes

Entrevistado: Representante do Centro de Cultura Negra do Maranhão

1. Você concorda com a política de cotas raciais no Brasil?
   O Centro de Cultura Negra do Maranhão e todos os seus integrantes são fortemente favoráveis a essa política, que é uma histórica bandeira de luta da população negra.

2. Para você o que representa a política de cotas raciais para a população negra no Brasil?
   Um conjunto de ações de fundamental importância na inclusão da população negra, de enfrentamento das desigualdades étnico-raciais e para a superação dos efeitos do racismo estrutural.

3. As cotas raciais representam de fato mais acesso à educação e emprego para a população negra?
   Apesar do grande número de pessoas negras convencidas pelo discurso racista da mídia e de algumas instituições de ensino a não utilizarem o direito assegurado pelas leis de cotas, bem como as recorrentes fraudes de pessoas brancas que utilizam as vagas de ações afirmativas sem terem direito a elas, as cotas têm permitido nos últimos anos o acesso de maior número de pessoas negras às instituições de ensino e a cargos

públicos, diminuindo as ainda profundas desigualdades étnico-raciais de escolarização, de emprego e de renda.

4. A cotas raciais representa avanço nas políticas de ações afirmativas? Justifique.
   Considerando o profundo racismo institucional do Estado brasileiro, que historicamente tem promovido políticas direcionadas à população negra marcadamente voltadas para a promoção oficial do seu genocídio físico e simbólico, as cotas são uma importante mudança de paradigma, sendo abrangentes e bastante eficazes na inserção na educação e no mundo do trabalho.

5. A Lei de Cotas, que completará uma década em 2022, será rediscutida pelo Congresso Nacional. Que mudanças devem ser propostas para tornar a lei mais efetiva e igualitária?
   Ampliar o percentual de vagas, levando em conta o perfil étnico-racial de cada unidade da federação e do país como um todo; instituir mecanismos de combate a fraudes por meio da institucionalização de comissões de heteroidentificação validem as matrículas dos(as) candidatos(as) e fiscalizem as vagas já ocupadas, de modo a responsabilizar administrativa e judicialmente aqueles(as) que já tenham ingressado nas vagas de cotas de maneira indevida; criar políticas que garantam a permanência, convivência e o sucesso acadêmico dos cotistas nas instituições de ensino.

6. As cotas raciais geram de fato mais igualdade racial no Brasil?
   A inserção da população negra em espaços educativos e cargos públicos onde historicamente sua presença tem sido dificultada pelo racismo estrutural tem impacto direto para a promoção da igualdade de oportunidades e de condições objetivas entre os diferentes grupos étnico-raciais no país. Entretanto, como já mencionamos anteriormente, fraudes realizadas por candidatos brancos e a desinformação sobre as políticas de ação afirmativa promovida pelo discurso midiático têm

diminuído o alcance das cotas, mantendo as hierarquias do racismo estrutural.

7. Que argumentos sustentam a implementação de ações afirmativas com vista a promover a igualdade racial e a inclusão de grupos excluídos?

   O argumento principal é o da garantia igualitária de acesso à escolarização e ao trabalho e renda aos grupos étnico-raciais historicamente marginalizados.

8. Quais os prós e os contras da política de cotas raciais no Brasil?

   Além das já mencionadas democratização do acesso à educação e ao emprego e renda e superação das desigualdades, a inclusão de pessoas oriundas de grupos sociais cujos saberes tradicionais historicamente não têm encontrado destaque entre os objetos de estudo na academia nem na cultura institucional das repartições públicas contribui para uma visibilidade mais diversificada da realidade nacional.

   Apenas alguém que considere desejável a persistência das hierarquias étnico-raciais e as assimetrias entre brancos e negros pode considerar que políticas de promoção da igualdade racial tenham pontos negativos.

9. Qual a influência ou participação do movimento negro na discussão acerca das políticas públicas geridas a partir da temática igualdade racial?

   Todas as políticas de promoção da igualdade racial são fruto da luta histórica da população negra organizada não só nas instituições do movimento negro, como também em outros espaços de valorização da identidade negra, como os terreiros de religiões de matriz africana, os quilombos e os grupos culturais negros. Nenhuma das ações governamentais existentes no país foi implementada sem uma ampla discussão e reivindicação da população negra politicamente organizada

10. Qual a Influência do CCN sobre a opinião pública com relação à temática de promoção da igualdade racial no Maranhão?

    Desde sua fundação o CCN tem realizado diversas ações no sentido de denunciar os efeitos do racismo estrutural na sociedade maranhense e brasileira e para pautar políticas de promoção da igualdade étnico-racial.

Iniciativas como reuniões, congressos, seminários, publicações, formações e projetos culturais buscam conscientizar a população negra para a importância da luta coletiva pela transformação da realidade da população negra.

11. Quais as ações e/ou projetos desenvolvidos pelo CCN para fortalecer o debate sobre a política de cotas raciais e igualdade racial no Maranhão?
    Eventos anuais como a Semana do Negro no Maranhão e a Semana da Consciência Negra, a participação no Conselho Estadual da Política da Igualdade Étnico-Racial, bem como outras iniciativas de caráter acadêmico e de controle social contribuem para o aprimoramento das políticas de ação afirmativa não só no estado, mas também em nível nacional.

12. Que aspectos impedem a instituição de políticas afirmativas que reparem as desigualdades?
    O monopólio dos espaços de poder decisório nas mãos de integrantes do grupo étnico-racial que se beneficia do racismo impede que as ações afirmativas alcancem seu pleno potencial de erradicação das desigualdades raciais. Como a população negra continua excluída do legislativo, no judiciário e das administrações superiores das universidades e institutos, assim como da maioria das secretarias estaduais e ministérios as ações afirmativas não são formuladas de maneira suficientemente abrangente, implementadas de acordo com as legislações, fiscalizadas para coibir distorções nem julgados e punidos os eventuais fraudadores.

13. Que ações afirmativas precisam ser debatidas e implementadas para tornar de fato a igualdade racial uma realidade na sociedade brasileira?
    No âmbito da educação: ações afirmativas voltadas para o acesso às instituições públicas de ensino de acordo com o perfil étnico-racial de cada unidade da federação; a permanência estudantil na forma de bolsas e outros auxílios de assistência; cursos e orientações de nivelamento para promover o sucesso acadêmico e campanhas informativas de

combate ao racismo nos estabelecimentos de ensino para promover a boa convivência.

No âmbito do acesso ao trabalho: ações afirmativas para os empregos públicos de acordo com o perfil étnico-racial de cada unidade da federação, tanto nos concursos quanto nos contratos temporários, cargos comissionados e promoções para cargos de chefia.

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA – PESQUISA DE MESTRADO

Inicialmente gostaríamos de agradecer a disponibilidade dispensada, para a contribuição de estudos sobre o Tema: "COTAS RACIAIS: ANÁLISE JURIDICO-SOCIAL À LUZ DO PRINCIPIO DA IGUALDADE E DA INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL".

Ressalto que o mesmo poderá contribuir de forma significativa para o reconhecimento da diversidade étnica brasileira.

Obrigada, pela sua valiosa colaboração.

Pesquisadora: Alzimary Pinheiro Sousa Lopes

Entrevistado: Gerson Pinheiro de Souza, Secretário de Estado Extraordinária da Igualdade Racial

1. Você concorda integralmente com a política de cotas raciais no Brasil?

2. O estatuto da igualdade racial abre o diálogo para todas as ações afirmativas do Estado?

3. A evidente desigualdade existente entre brancos e negros impacta no acesso à educação, no mercado de trabalho, na fruição de direitos?

4. Você concorda que as cotas raciais estão em consonância com o Princípio da Igualdade e da Inclusão Social no do Brasil? Justifique.

5. A Lei de Cotas, que completará uma década em 2022, será rediscutida pelo Congresso Nacional. Que mudanças devem ser propostas para tornar a lei mais efetiva e igualitária?

6. Você concorda com aa firmação de que as "cotas raciais é uma violação ao princípio da igualdade? Justifique.

7. Que mudanças a lei de cotas enquanto política afirmativa promoveu na sociedade maranhense?

8. Quais os limites e entraves da aplicação das ações afirmativas de promoção da igualdade racial?

9. Quais as ações e/ou projetos desenvolvidos pela Secretaria de Estado Extraordinária da Igualdade Racial para fortalecer o debate sobre a política de cotas raciais e igualdade racial no Maranhão?

10. Que aspectos impedem a instituição de políticas afirmativas que reparem as desigualdades?

11. Que ações afirmativas precisam ser debatidas e implementadas para tornar de fato a igualdade racial uma realidade na sociedade brasileira?

12. Como você avalia a política de cotas raciais no contexto maranhense?

APÊNDICE D - RESPOSTA DE ENTREVISTA – PESQUISA DE MESTRADO

Inicialmente gostaríamos de agradecer a disponibilidade dispensada, para a contribuição de estudos sobre o Tema: "COTAS RACIAIS: ANÁLISE JURIDICO-SOCIAL À LUZ DO PRINCIPIO DA IGUALDADE E DA INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL".

Ressalto que o mesmo poderá contribuir de forma significativa para o reconhecimento da diversidade étnica brasileira.

Obrigada, pela sua valiosa colaboração.

Pesquisadora: Alzimary Pinheiro Sousa Lopes

Entrevistado: Secretário de Estado Gerson Pinheiro de Souza
Secretária Extraordinária da Igualdade Racial

1. Você concorda integralmente com a política de cotas raciais no Brasil?
   Não só concordo, a meu ver ela poderia ter seu percentual dilatado tanto nas cotas para acesso ao ensino superior quanto nas cotas para concorrer aos cargos do serviço público. Os percentuais praticados para os concursos visando os cargos públicos, que em nível nacional e no Maranhão, a exemplo, são de 20% estão muito aquém do percentual de negros em suas respectivas populações.

2. O estatuto da igualdade racial abre o diálogo para todas as ações afirmativas do Estado?
   Embora estejam sempre exigindo adequações, o que é característico de uma legislação voltada para a área social, temos Estatutos bem abrangentes, tanto no caso do federal quanto no do estadual do Maranhão. Este último por ser mais recente, foi promulgado em dezembro de 2020, é bem mais abrangente.

3. A evidente desigualdade existente entre brancos e negros impacta no acesso à educação, no mercado de trabalho e na fruição de direitos?
   Em verdade, eu diria que é o inverso: O racismo estrutural brasileiro, gestado desde os primórdios do regime escravocrata, impõe a manutenção das desigualdades e a consequente opressão dos não brancos.

4. Você concorda que as cotas raciais estão em consonância com o Princípio da Igualdade e da Inclusão Social no do Brasil? Justifique.
   Esse é o papel primordial das políticas de cotas: tratar desiguais de forma desigual até que o Princípio da Igualdade possa ser aplicado, só então se poderá falar em meritocracia, pois a concorrência se dará em condições de paridade.

5. A Lei de Cotas, que completará uma década em 2022, será rediscutida pelo Congresso Nacional. Que mudanças devem ser propostas para tornar a lei mais efetiva e igualitária?
   Em primeiro lugar precisamos garantir a sua manutenção, depois lutar pela ampliação dos percentuais, estender às três esferas de poder, já no corpo da lei e incorporar a possibilidade de incentivos públicos à iniciativa privada par que esta possa aderir ao cumprimento da lei.

6. Você concorda com a afirmação de que as “cotas raciais é uma violação ao princípio da igualdade"? Justifique.
   Discordo, pelos motivos já expressos na questão (04)

7. Que mudanças a lei de cotas enquanto política afirmativa promoveu na sociedade maranhense?
   A partir da sanção da Lei de Cotas todos os concursos feitos pelo executivo estadual se configuraras como mecanismos de inclusão

de negras e negros em cargos de todos os níveis, preenchíveis por concurso, isso torna a máquina pública mais representativa do conjunto da sociedade e melhor conhecedora de seus anseios e suas necessidades. Importante frisar que após a sanção da lei direcionada ao executivo, também o legislativo e o judiciário maranhenses tomaram medidas legais de igual teor.

8. Quais os limites e entraves da aplicação das ações afirmativas de promoção da igualdade racial?

   A estrutura racista do estado brasileiro presente em todos os poderes, em especial no Congresso Nacional e nos legislativos subnacionais, impede que haja destinação de recursos direcionados às políticas afirmativas em quantidade suficiente para que elas possam cumprir a sua função. Assim os direitos conquistados acabam por não serem efetivados, ou serem efetivados de fora muito lenta.

9. Quais as ações e/ou projetos desenvolvidos pela Secretaria de Estado Extraordinária da Igualdade Racial para fortalecer o debate sobre a política de cotas raciais e igualdade racial no Maranhão?

   O Programa de Fortalecimento Étnico, o Programa de Matriz Africana e o Programa Maranhão Quilombola, têm em seu bojo um conjunto de ações voltadas para o combate à desigualdade. E anexo uma apresentação do PMQ com suas ações atuais.

10. Que aspectos impedem a instituição de políticas afirmativas que reparem as desigualdades?

    Resposta na questão (08)

11. Que ações afirmativas precisam ser debatidas e implementadas para tornar de fato a igualdade racial uma realidade na sociedade brasileira?

Todas as políticas afirmativas já presentes no Estatuto da Igualdade Racial e no Programa da SEPPIR. Sempre com participação do público destinatário.

12. Como você avalia a política de cotas raciais no contexto maranhense?
Respondido na (07).