

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Fernanda Cristina Camillo

**AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS: O CICLO DE CONSTRUÇÃO DAS
COTAS RACIAIS**

**Porto Alegre
2019**

Fernanda Cristina Camillo

**AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS: O CICLO DE CONSTRUÇÃO DAS
COTAS RACIAIS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Julice Salvagni
Coorientadora: Tanise Dias Freitas

Porto Alegre

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Camillo, Fernanda Cristina

Ações Afirmativas para Negros: O ciclo de Construção das Cotas Raciais/ Fernanda Cristina Camillo – 2019.

60 f.

Orientadora: Julice Salvagni.

Coorientadora: Tanise Dias Freitas.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração, Gestão Pública, Porto Alegre, BR – RS, 2019.

1. Política Pública. 2. Ação Afirmativa. 3. Cotas Raciais. I. Salvagni, Julice, orient. II. Dias Freitas, Tanise, coorient. III. Ações Afirmativas para Negros: O Ciclo de Construção das Cotas Raciais

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Fernanda Cristina Camillo

**AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS: O CICLO DE CONSTRUÇÃO DAS
COTAS RACIAIS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em 29 de maio de 2019.

Banca Examinadora

Examinador(a): Christine da Silva Schroeder

Examinador(a): Lucas Casagrande

Orientador(a): Julice Salvagni

Coorientador(a): Tanise Dias Freitas

AGRADECIMENTOS

Não existem pequenas ou grandes caminhadas, existem caminhadas. Não existem pequenos ou grandes resultados, existem resultados. Em nossas caminhadas e resultados nunca estamos sós. Alguém sempre terá contribuído conosco de alguma forma, seja de maneira direta ou indireta, com presença maior ou menor, com menos incentivo ou mais, com críticas construtivas ou nem tanto. Mas o importante é que, para mim, tudo funcionou como mola propulsora, até mesmo as quase desistências no meio do caminho.

O meu amor e agradecimento é para todos que nunca me deixaram só. À minha família, mãe, pai, irmã e sobrinho, minha gratidão por saberem do meu potencial melhor do que eu e pelos empurrões sempre que a vontade de desistir aparecia. À minha namorada Betina, minha gratidão pelo exercício da paciência em me ajudar nas formatações e construções gráficas deste trabalho final e pelas palavras de incentivo e de persistência tão importantes para que eu concluísse esta caminhada.

[...] São nações escravizadas
E culturas assassinadas
É a voz que ecoa do tambor
Chega junto, venha cá
Você também pode lutar
E aprender a respeitar
Porque o povo preto veio revolucionar
Cota não é esmola!

(Bia Ferreira)

RESUMO

O presente trabalho propôs o estudo da ação afirmativa de cotas raciais sob a ótica da gestão de políticas públicas. Para tanto, esta pesquisa tem por objetivo principal descrever os aspectos históricos e políticos que compõem o ciclo de construção das cotas raciais como política de reparação da desigualdade racial existente no acesso à educação e trabalho para o negro. A fim de atingir o objetivo principal, realizou-se uma pesquisa bibliográfica com abordagens qualitativas e quantitativas dos subsídios teóricos e históricos para abordagens do tema das políticas públicas e do contexto político-social que envolvem as discussões acerca das ações afirmativas voltada às minorias étnicas raciais, mais especificamente as cotas raciais, que buscam garantir o acesso ao ensino e ao trabalho ao grupo social dos negros. A identificação dos processos de construção da ação afirmativa de cotas perpassa o passado escravagista do Brasil, o período pós-abolicionista, as teorias de branqueamento da sociedade e da democracia racial até o protagonismo do movimento negro na busca pela equidade no acesso à educação e ao trabalho e os diplomas legais impostos pelo Estado como alternativa à problemática da desigualdade raciais. Os resultados da pesquisa identificaram que, embora as estatísticas comprovem que as cotas raciais estejam cumprindo com o seu objetivo de aumentar o número de negros no ensino e no serviço público, o Brasil ainda está longe de atingir a equidade ideal. Faz-se necessária uma reflexão acerca dos mecanismos de implementação e monitoramento desta política de maneira a aprimorar e garantir sua continuidade para além dos prazos determinados atualmente nas legislações vigentes.

Palavras-chave: Política Pública. Ação Afirmativa. Cotas Raciais.

Affirmative actions for black people: The construction cycle of racial quotas

ABSTRACT

The present study proposed the investigation of the affirmative action of racial quotas from the point of view of the management of public policies. For this, the research has as main objective to describe the historical and political aspects that compose the cycle of construction of racial quotas as a policy of reparation of racial inequality existing in the access to education and work for the black people. For achieving the main objective, a bibliographical research was carried out with qualitative and quantitative approaches of the theoretical and historical subsidies for approaches of the subject of the public policies and the politico-social context that surrounds the discussions about the affirmative actions directed to racial ethnic minorities, more specifically racial quotas, which search to guarantee access to education and work for the social group of blacks. The identification of the processes of construction of affirmative action of quotas runs through Brazil's slave-owning past, the post-abolitionist period, the laundering theories of society and racial democracy to the protagonism of the black movement in the quest for equity in access to education and work and the legal diplomas imposed by the State as an alternative to the problem of racial inequality. The survey results indicate that while statistics show that racial quotas are meeting their goal of increasing the number of blacks in education and public service, Brazil is still far from achieving ideal equity. It is necessary to reflect on the implementation and monitoring mechanisms of this policy in order to improve and ensure its continuity beyond the deadlines currently determined in current legislation.

Keywords: Public Policy. Affirmative Action. Racial quotas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Ciclo de uma política pública.....	18
Figura 5.1 – População residente por cor ou raça.....	32
Figura 5.2 – Gráfico da população residente por cor ou raça (%).....	32
Figura 5.3 – Gráfico: estudantes de ensino médio por raça ou cor (%).....	33
Figura 5.4 – Gráfico: estudantes de ensino superior por raça ou cor (%).....	34
Figura 5.5 – Gráfico: estudantes de mestrado e doutorado por raça ou cor (%).....	34
Figura 5.6 – Gráfico: estudantes de ensino médio por raça ou cor (%).....	35
Figura 5.7 – Gráfico: estudantes de ensino superior por raça ou cor (%).....	35
Figura 5.8 – Gráfico: estudantes de mestrado e doutorado por raça ou cor (%).....	35
Figura 5.9 – População residente por ramo de atividade segundo grupos de cor.....	36
Figura 5.10 – Tabela: Distribuição dos ocupados por cor ou raça.....	37
Figura 5.11 – Tabela: Servidores no serviço público federal por raça ou cor (%).....	38
Figura 5.1.1 – Gráfico: estudantes de ensino superior por raça ou cor (INEP).....	45
Figura 5.1.2 – Gráfico: estudantes de ensino superior por raça ou cor (ANDIFES).....	46
Figura 5.1.3 – Ciclo de formação da ação afirmativa de cotas raciais.....	48

LISTA DE QUADRO

Quadro 5.1.1 – População residente por cor ou raça (%)	43
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino
CONAPIR	Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
GEMAA	Grupo de Estudo Multidisciplinares da Ação Afirmativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAESER	Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais
MEC	Ministério da Educação
MNU	Movimento Negro Unificado
NEABI	Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas
ONU	Organização das Nações Unidas
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
SEPPIR	Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SINAPIR	Sistema Nacional da Igualdade Racial

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 POLÍTICAS PÚBLICAS	15
2.1 Políticas Públicas: Uma abordagem teórica	15
2.2 Ações Afirmativas: Origens e Definições	19
3 AÇÕES AFIRMATIVAS DE COMBATE AO RACISMO NO BRASIL.....	22
3.1 Racismo: História e características peculiares do racismo no Brasil	22
3.2 O movimento negro e as primeiras ações afirmativas.....	26
4 METODOLOGIA	30
5 O CICLO DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS: DA IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA À AVALIAÇÃO DE RESULTADOS	31
5.1 Cotas raciais como alternativa de correção às desigualdades.....	39
6 CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS.....	53
ANEXOS	58
ANEXO A – TABELA 136: população residente, por cor ou raça	58
ANEXO B – TABELA 2977: pessoas que frequentavam creches ou escolas por nível de ensino, cor ou raça – ano 2000	59
ANEXO C – TABELA 2977: pessoas que frequentavam creches ou escolas por nível de ensino, cor ou raça – ano 2000	60

1 INTRODUÇÃO

O histórico escravagista do Brasil deixou como herança lacunas até hoje mal resolvidas que se traduzem nas visíveis diferenças sociais, políticas e econômicas entre a população branca e a população negra (pretos e pardos). Estas diferenças, entremeadas por preconceitos e discriminações, resultam das desigualdades de acesso às condições básicas de sobrevivência, como saúde, educação, trabalho e renda. Todos os anos, dados estatísticos sobre estas disparidades são frequentemente divulgados por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Organização das Nações Unidas (ONU) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e fazem da temática da diferença racial uma velha conhecida da sociedade e seus governantes e, ainda assim, esta questão não ocupa as agendas do poder público com a relevância necessária.

Neste sentido, dados recentes do Relatório das Desigualdades de Raça, Gênero e Classe nº2, realizado pelo Grupo de Estudo Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA) demonstram que, desde 2007 os autodeclarados “brancos” não são mais a maioria da população. Considerando dados do (IBGE) de 2016, “os autodeclarados “pardos” representam a maior parcela da população brasileira, correspondendo a 46,2%, enquanto os autodeclarados “pretos” somam 8,3%.” (CAMPOS, 2018, p.3). O mesmo relatório aponta que o ano de 2016 também apresentou o maior percentual de desigualdade de renda entre brancos e não-brancos, onde a renda dos brancos apresentou-se 90% maior.

No quesito escolaridade, a população não branca também aparece em desvantagem ainda que políticas públicas de acesso à educação tenham despontado nos últimos anos com o objetivo de corrigir o gargalo do acesso da população negra ao ensino fundamental, médio e superior. De acordo com dados divulgados pelo IBGE em 2018, entre 2005 e 2015 o percentual de negros e negras universitários saltou de 5,5% para 12,8%, entretanto o aumento dos brancos que acessaram o ensino superior no mesmo ano resultou no percentual de 26,5%. Quando a análise é a ocupação de vagas no mercado formal de trabalho, a pesquisa mostra que mesmo mais graduados os negros continuam com baixa representatividade nas empresas e no serviço público e recebem salários inferiores.

Em 2014, o IPEA divulgou uma nota técnica de análise baseada no então projeto de lei 6.738/2013 que propunha reserva de vagas para negros em concursos públicos. Nesta nota, o IPEA reforçou a realidade das diferenças raciais na composição dos cargos públicos federais e a necessidade de construção de ações afirmativas para correções das distorções de acesso a este mercado de trabalho e para promoção da diversidade na administração federal.

Estes dados iniciais foram apresentados com o intuito de demonstrar a relevância do tema desta pesquisa e de contribuir para uma primeira identificação das diferenças estruturais de renda e escolaridade que a população negra, maioria no Brasil, carrega como herança desde o período colonial até os dias atuais. Esta herança traduz-se, entre outras coisas, em dificuldade de acesso a um ensino de qualidade que poderia fortalecer a base intelectual do negro e possibilitar uma concorrência igualitária com o branco na vida escolar e no mercado de trabalho.

Considerando que a educação e o trabalho são direitos de qualquer cidadão, faz-se necessária a reflexão acerca das medidas tomadas pelo poder público para corrigir estas disparidades e exercer seu papel enquanto promotor constitucional de condições igualitárias sem distinção de qualquer natureza. Isto posto, no campo das políticas públicas de educação e trabalho, destacam-se as cotas raciais como ações afirmativas executáveis pela administração pública federal com o propósito de reduzir desigualdades socioeconômicas e educacionais por meio da garantia de um percentual de reserva de vagas para ingresso de pardos e pretos nos processos seletivos e concursos de órgãos, instituições e universidades públicas.

A escolha pelo tema das cotas raciais surgiu de um interesse pessoal da pesquisadora que, ao tornar-se membro do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABI) da instituição em que trabalha, percebeu a relevância das cotas por meio de relatos de servidores e estudantes negros e chegou ao seguinte questionamento: que aspectos históricos e políticos contribuíram para o surgimento das cotas raciais? Com o intuito de abordar este tema com um enfoque de gestão, este trabalho tem por objetivo descrever os aspectos históricos e políticos que compõem o ciclo de construção das cotas raciais como política de reparação da desigualdade racial existente no acesso à educação e trabalho para o negro.

A fim de que objetivo desta pesquisa seja alcançado definiu-se os seguintes objetivos específicos: a) contextualizar teórica e historicamente a política de ação afirmativa de cotas raciais; b) identificar os processos, atores e papéis envolvidos na ação afirmativa de cotas raciais no contexto federal; c) construir o ciclo da política de cotas raciais;

O primeiro capítulo trará uma breve fundamentação teórica acerca de políticas públicas e o processo de formação das ações afirmativas de modo geral bem como as transformações do Estado como principal promotor dessas ações. O segundo capítulo tem por objetivo contextualizar o surgimento das cotas raciais abordando as nuances e o debate acerca do racismo no Brasil, destacando o Movimento Negro e seu importante papel para a efetivação das ações afirmativas de cotas étnico-raciais e o debate acerca do surgimento das cotas e as questões que envolveram esta temática. Por fim, o último capítulo apresenta a metodologia e a análise dos dados estatísticos para justificação das cotas e o ciclo de construção das cotas de maneira a sintetizar todos os elementos e processos que fizeram parte desta ação afirmativa.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para uma melhor compreensão do objeto desta pesquisa, a fundamentação teórica deste trabalho inicia-se com os principais conceitos e reflexões teórico-histórico acerca do tema das políticas públicas e das ações afirmativas.

2.1 Políticas Públicas: Uma abordagem teórica

As políticas públicas têm, cada vez mais, se convertido em objetos de análise de diversos grupos de intelectuais e gestores públicos, que vêm se debruçando sobre esta temática buscando o aprimoramento das formas de construir, implementar e avaliar alternativas para os problemas das instituições e da sociedade em geral. A literatura mostra inúmeros modelos de análises elaborados ao longo das décadas, cada qual com uma ênfase ou abrangência diferente, alguns complementam-se, outros contradizem-se, mas todos constituem uma importante ferramenta para as diversas formas de pensar as políticas públicas.

A política pública surge na Europa como desdobramento dos estudos teóricos e pesquisas que se concentravam em análises sobre o Estado e suas instituições, enquanto nos EUA ela surge como disciplina acadêmica com ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006). Ainda de acordo com Souza (2006, p. 22), “na área do governo, propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências.”

O autor também afirma que a definição mais conhecida pertence a Harold Lasswell para quem decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2006, p.23).

Herbert Simon, em 1947, introduziu o conceito de *policy makers* para defender o conhecimento racional estruturado por regras como forma de enquadrar a tomada

de decisões e o comportamento dos atores públicos na elaboração e aplicação de políticas públicas. Porém, o excesso de racionalidade nas percepções de Laswell e Simon foi criticado fortemente por Charles E. Lindblom que, por sua vez defendeu o processo político e decisório das políticas públicas como algo mais interativo e complexo que não se resume a etapas e nem se constitui em uma decisão final mas um passo que, se bem elaborado, poderá levar a outros (SOUZA, 2006).

David Easton, em 1953 definiu política pública como “um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.” (SOUZA, 2006, p.24). Por sua vez, Dye (1984) apud Souza (2006, p.24) definiu de forma simplificada a política pública como “o que o governo escolhe ou não fazer.” Assim, como vários outros estudiosos da área, Dye estabelece o governo como o promotor máximo das políticas públicas.

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2010, p. 2).

Para Secchi (2010), “qualquer definição de política pública é arbitrária”, pois não há consenso na literatura especializada sobre questionamentos básicos. É o Estado o único elaborador de políticas públicas, ou agentes não estatais também são legítimos elaboradores? Considerando os adeptos à concepção de Dye de que política pública é aquilo que o governo escolhe ou não fazer, quando o governo escolhe não fazer, ser omissivo, ele também está fazendo política?

Não é objetivo deste trabalho responder estas perguntas ou defender os posicionamentos apresentados, mas apenas expor a variedade de abordagens e as muitas considerações que podem ser feitas sobre o tema das políticas públicas. Em que pese os vários conceitos, no contexto deste trabalho resumiu-se a noção de políticas públicas como ações elaboradas pelo Estado em conjunto com agentes não estatais que tomam forma através de leis, decretos, campanhas, rotinas administrativas dentre outros, para resolver um problema público entendido como relevante por um ou vários grupos de interesses.

A análise de uma política pública, no entanto, vai além da compreensão teórica e todo o contexto histórico que envolve o tema. Para Rua (2014), é necessário ao

gestor compreender o ciclo das políticas públicas de modo que possa identificar todos os aspectos que envolvem o processo e assim identificar os pontos fortes e fracos de uma determinada política.

Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas (RUA, 2014, p.34).

Em síntese, Rua (2014), define cinco fases de estudos de um processo de política pública:

- a) Formação de agenda: quando o problema é identificado e passa a ser pauta de discussão em grupo governamental ou não governamental;
- b) Formulação das alternativas: interesses diversos são traduzidos em forma de propostas até que se chegue a uma solução que atenda a todos ou à maioria;
- c) Tomada de decisão: esta fase refere-se ao momento em são tomadas decisões sobre diversos aspectos da política pública a ser implementada;
- d) Implementação: corresponde ao conjunto de decisões que é colocado em prática com a definição das rotinas de cada organização envolvida na política. Esta fase é acompanhada de procedimentos de monitoramento que atuam como instrumentos de gestão visando facilitar o alcance dos objetivos traçados.
- e) Avaliação: é a fase em que se realiza a análise dos resultados da política pública e toma-se decisões baseadas na identificação dos pontos de ajustes necessários para atingir os resultados esperados.

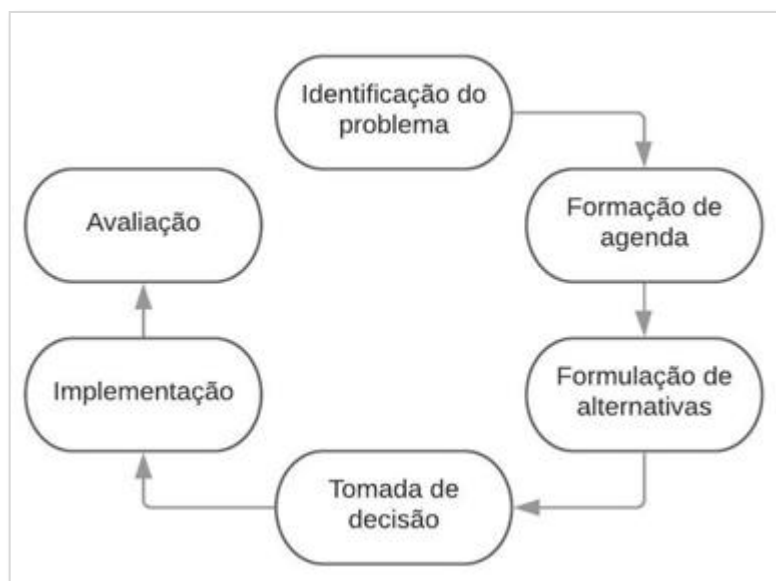
A bibliografia relacionada ao tema, demonstra a existência de consenso entre os estudiosos da área das políticas pública quanto as fases que compõem o chamado “ciclo das políticas públicas” com pequenas variações.

De uma maneira bastante simplificada, podemos considerar que a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das

quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão (Kingdon, 2006, p. 221).

Considerando Rua (2014), Secchi (2010), Kingdon (2006), pode-se esquematizar este ciclo do seguinte modo:

Figura 2.1 – Ciclo de uma política pública



Fonte: Adaptado de Rua (2014)

Todas as etapas deste ciclo são permeadas por atores. De acordo com Secchi (2010), estes atores são indivíduos ou instituições que influenciam os processos de políticas públicas e podem ser classificados de duas maneiras: como individuais (políticos, burocratas, magistrados e formadores de opinião) ou coletivos (grupos e organizações) e governamentais (políticos, designados políticos, burocratas, juízes) ou não governamentais (grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas públicas, etc.).

Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações (SECCHI, 2010, p.99).

2.2 Ações Afirmativas: Origens e Definições

No que tange as ações afirmativas, Fonseca (2009, p.11) define-as 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.” Em seu site oficial, a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), define ações afirmativas como “políticas públicas feitas pelo governo ou pela iniciativa privada com o objetivo de corrigir desigualdades raciais presentes na sociedade, acumuladas ao longo de anos”¹ e também de reverter a representação negativa dos negros, promover igualdade de oportunidades e combater o preconceito e o racismo.

As ações afirmativas recebem definição também quando da criação do Estatuto da Igualdade Racial instituído pela Lei 12.288 de 20 de julho de 2010 que as define como “[...] os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades.” Para Contins (1996, p.209) “a ação afirmativa tem como função específica a promoção de oportunidades iguais para pessoas vitimadas por discriminação.” Desta forma, os beneficiados poderiam competir em condições de igualdade por vagas nos serviços educacionais e no mercado de trabalho.

Gomes (2001) contribui com os estudos sobre ações afirmativas com a seguinte definição:

Atualmente, as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (GOMES, 2001, p.135).

No contexto histórico, as primeiras ações afirmativas foram identificadas na Índia, na década de 1940 “como medida assegurada na Constituição Federal do período, para garantir a reserva de vagas no ensino superior, no Parlamento e no funcionalismo público, aos membros da casta dos dalits ou intocáveis”. (PEREIRA;

¹ www.seppir.gov.br

ZIENTARSKI, 2011, p. 494). Já, na América, a história relata que a expressão “ações afirmativas” está fortemente relacionada com a luta dos movimentos negros, mais precisamente nos Estados Unidos na década de 60, onde fortes movimentos pelos direitos civis que reivindicavam igualdade de oportunidades para todos, foram fortalecidos por negros militantes apoiados por lideranças de renome que lutavam pela eliminação da segregação racial e exigiam uma postura mais ativa do Estado para promoção de ações que assegurassem a melhoria das condições da população negra. Neste contexto surgiu a primeira ação afirmativa, sob a forma de cotas raciais. (MOEHLECKE,2002).

[...] os avanços obtidos pelos negros norte-americanos na área da educação, em consequência das ações afirmativas, são simplesmente impressionantes, sobretudo, se levarmos em conta o fato de que, até o início dos anos 60, os negros eram proibidos de frequentar os mesmos locais públicos, as mesmas escolas, os mesmos locais de diversão frequentados pelos brancos (GOMES, 2001, p.114).

Uma das primeiras ações afirmativas no Brasil surgiu na área trabalhista com a elaboração do Decreto nº 19.482 de 12 de dezembro de 1930, também conhecida como a Lei dos Dois terços que, devido ao grande número de imigrantes que chegavam ao país, determinava que as empresas constituíssem seu quadro de empregados com dois terços de trabalhadores brasileiros. Na área da educação, surgiu o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) criado em 1998 como fruto da reivindicação de movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais e que estabeleceu projetos educacionais nas áreas de assentamento agrário.

Um ano depois, o Ministério da Educação publicou a portaria nº1.679 dispondo os requisitos de acessibilidade de pessoas com deficiência para assegurar a elas o acesso didático e arquitetônico às instituições de ensino superior. Em 13 de maio de 2002, o Decreto Nº 4.228 instituiu no âmbito da administração pública federal o Programa Nacional de Ações Afirmativas que estabeleceu metas percentuais de preenchimento de cargos públicos federais para mulheres, negros e portadores de necessidades especiais. (SILVA, 2017)

Para Moehlecke (2002), as ações afirmativas brasileiras² são reconhecidas efetivamente com a promulgação da nova Constituição em 1998 que trouxe em seu texto medidas de proteção para a mulher no mercado de trabalho e definiu reserva percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência.

No Brasil, apesar do enfrentamento sistemático do racismo e das desigualdades raciais pelo movimento negro, foi somente com a realização da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Igualdade e a Vida, em 1995, em Brasília, por militantes negros e ativistas das lutas antirracistas, que o Estado reconheceu a existência das ações afirmativas (ALBUQUERQUE; PEDRON, 2018, p.58).

Independentemente do campo em que as ações afirmativas são elaboradas, é notório que elas são frutos de movimentos populares, sejam eles formados por grupos de trabalhadores, ruralistas, negros ou membros da sociedade em geral que se organizaram, reivindicaram e exigiram do Estado um papel ativo na elaboração de políticas públicas de reparação e compensação da discriminação estrutural e seus efeitos no presente e de concretização do princípio de igualdade material.

²As ações afirmativas brasileiras para negros e todo o debate acerca do racismo e das cotas raciais serão apresentadas com melhor detalhamento no próximo capítulo.

3 AÇÕES AFIRMATIVAS DE COMBATE AO RACISMO NO BRASIL

3.1 Racismo: História e características peculiares do racismo no Brasil

O processo colonial brasileiro é marcado pela exploração da mão de obra escrava formada por negros africanos e deixou como fruto a estigmatização social e racial do afrodescendente.

O Brasil foi o país americano a escravizar o maior número de africanos (a partir de 1538), e o último do mundo cristão a abolir a escravidão, só o fazendo devido à pressão exercida pela Inglaterra ao modelo vigente na época (Moura, 1988). Sua história inicia-se num cenário mercantil, baseado num sistema escravagista, sustentáculo da mão de obra do País por cerca de quatro séculos. (FERREIRA; MATTOS, 2007, p.49).

O trabalho escravo deixou de existir legalmente com a assinatura da Lei Áurea no ano de 1888 pela Princesa Isabel, no entanto, esta lei não representou necessariamente uma libertação para estes negros que foram lançados a uma sociedade sem qualquer estrutura para recebê-los e transformá-los em cidadãos brasileiros. Para Moura (1980), o preconceito de cor foi o principal fator impeditivo para que estes negros escravos ingressassem de forma efetiva na sociedade e no mercado de trabalho.

Segundo Theodoro (2008), a abolição e a conseqüente dificuldade de inserção do negro nos postos de trabalhos existentes, contribuiu para o aumento da concentração populacional em várias cidades do país, originado pela chegada destes ex-escravos que se juntaram a parcela mais pobre da sociedade, proliferando o surgimento das favelas e o crescimento da pobreza e da exclusão. Para Suplicy (2002), em virtude deste passado histórico em que foram lançados em um mercado sem qualquer preparo, estes afrodescendentes ainda constituem a maioria da população em situações de baixa renda ou que vive às margens da sociedade e sofrem por questões de cunho racial.

Com o fim da legalização do trabalho escravo e o surgimento do trabalho livre e assalariado, o governo brasileiro e os empresários começam a pensar em uma alternativa para substituição da mão de obra escrava negra pela mão de obra de imigrantes europeus, numa clara tentativa também de embranquecimento da

população. Restou a estes ex-escravos o trabalho rural de subsistência ou trabalhos domésticos, por muitas vezes forçados (NINA, 2010).

Embora nenhuma forma de segregação tenha sido imposta após a abolição, os ex-escravos tornaram-se, de maneira geral, marginalizados em relação ao sistema econômico vigente. Além disso, o governo brasileiro iniciou, na segunda metade do século XIX, o estímulo à imigração europeia, numa tentativa explícita de “branquear” a população nacional (HERINGER, 2002, p.58).

No que se refere a substituição da mão de obra, Theodoro (2008) questiona sobre o real motivo de se optar pela mão de obra de imigrantes europeus visto que havia um grande contingente de ex-escravos que poderia ser aproveitado. Para ele, se de um lado estes escravos libertos eram considerados inaptos para o trabalho regular, de outro lado o histórico de fuga dos escravos contribuiu para criar uma imagem de indolência e inferioridade que não os tornavam dignos de trabalho assalariado reforçando assim a ideologia do embranquecimento por meio de políticas públicas de promoção da imigração. “Efetivamente, os preconceitos vigentes difundiam a crença da menor capacidade do trabalhador negro face ao branco, ampliando à expectativa favorável que cercava a entrada de trabalhadores europeus. (THEODORO, 2008, p.36).

Para Jaccoud (2008, p.45), “o racismo nasce no Brasil associado à escravidão, mas é principalmente após a abolição que ele se estrutura como discurso, com base nas teses de inferioridade biológica dos negros, e se difunde no país como matriz para a interpretação do desenvolvimento nacional.” O surgimento da República em 1889, após a abolição, traz consigo a formulação e consolidação de uma ideologia racial, o chamado “racismo científico”, que surgiu como forma de naturalizar as desigualdades raciais defendendo a ideia de que apenas uma sociedade branca “seria capaz de realizar os ideais do liberalismo e do progresso.”

Esta naturalização das desigualdades passaria a determinar as potencialidades de cada indivíduo restringindo a capacidade de participação dos negros. “Ampliam-se os preconceitos quanto à participação dos negros nos espaços públicos, acentuam-se os mecanismos discriminatórios e fortalecem-se os estímulos à imigração europeia.” (JACCOUD, 2008, p.48).

A tese do branqueamento como projeto nacional surgiu, assim, no Brasil, como uma forma de conciliar a crença na superioridade branca com a busca do progressivo desaparecimento do negro, cuja presença era interpretada como um mal para o país (JACCOUD, 2008, p.49).

Em síntese, consolidou-se nas décadas de 20 e 30 a defesa, por parte de vários estudiosos, da ideia de que a população se tornaria branca progressivamente por conta da miscigenação entre os imigrantes europeus e os negros africanos no Brasil, o que resultaria na solução para os “problemas” ocasionados pela existência de população negra no país.

Ou seja, para ser mais claro, eram fatos estabelecidos, já em 1935, pelo menos entre os intelectuais modernistas e regionalistas, que: (a) o Brasil nunca conhecera o ódio entre raças, ou seja, o “preconceito racial”; (b) as linhas de classe não eram rigidamente definidas a partir da cor; (c) os mestiços se incorporavam lenta, mas progressivamente à sociedade e à cultura nacionais; (d) os negros e os africanismos tendiam paulatinamente a desaparecer, dando lugar a um tipo físico e a uma cultura propriamente brasileiros (GUIMARÃES, 2004, p.16).

A partir da década de 40, entretanto, o racismo deixa de ser tratado pelo viés biológico e passa a ser tratado sob um viés social e cultural numa tentativa de desconstruir a ideologia racial discriminatória. Neste sentido, a obra de Gilberto Freyre, intitulada *Casa Grande & Senzala* disseminou a ideia do que seria chamado de democracia racial que buscava reinterpretar e suavizar a história escravagista do Brasil sob um viés mais otimista em que predominava a boa convivência entre brancos e negros no país a partir da miscigenação decorrida destas relações. Este viés atribuiu “a fatores econômicos e sociais, tais como a escravidão, a monocultura, a alimentação, dentre outros [...]” a “culpa” pela situação desfavorável dos negros e não o preconceito (JACCOUD, 2008).

Este viés é chamado por muitos autores como o “mito da democracia racial” por expressar de maneira falsa a realidade da população negra no Brasil. Para Domingues (2005, p.116), a democracia racial seria um “[...] sistema racial desprovido de qualquer barreira legal ou institucional para a igualdade racial, e, em certa medida, um sistema racial desprovido de qualquer manifestação de preconceito ou discriminação.” No entanto, não é isso que se vê no Brasil, basta que se pesquise dados de violência motivados por diferenças raciais, estatísticas de renda, emprego, saúde e de acesso ao ensino por parte da população negra.

As pessoas querem dizer, está claro, que o preconceito racial no Brasil é provocado pela diferença de classe econômica e não pela crença na superioridade do branco e na inferioridade do negro. O que é a voz do mito de democracia racial brasileira, negando os fatos às vezes tão gritantes da discriminação racial no cotidiano do brasileiro (MUNANGA, 2010, p.3).

O argumento da democracia racial permeia os debates sobre as cotas raciais quando os críticos questionam a real eficiência das cotas e defendem que as políticas públicas devem ser pensadas no sentido de combater a pobreza e corrigir as diferenças socioeconômicas dos negros, porque ali residiria o real motivo das desiguais oportunidades. Para estes opositores não há no Brasil uma discriminação racial, para eles o país é formado por uma população mestiça e multicultural que torna impossível identificar quem seria de fato o negro, sujeito de direito desta política.

O aumento do nível de escolaridade é apontado por vários estudiosos da área como a principal medida a ser tomada para que o negro ocupe maior espaço no mercado de trabalho e ascenda socialmente. Entretanto, Munanga (2007) alerta para o fato de que o discurso que defende que [...] os negros não conseguem bons empregos e bons salários porque não tiveram acesso a uma boa educação e que não tiveram acesso a uma boa educação porque seus pais são pobres [...] não considera a questão da discriminação racial como uma das principais causas da desigualdade.

Neste sentido, Munanga (2007) concorda que políticas de correções socioeconômicas poderiam melhorar as condições de vida e acesso da população negra que, de fato, também é a população mais pobre. No entanto, ele defende que os negros sofrem sim uma dupla discriminação, pela sua pobreza e pela sua cor e que focar apenas em políticas de cunho social e política não seria a solução para as desigualdades acumuladas ao longo da história escravagista do país.

Para o autor, a proposta ideal seria aquela defendida pelo Movimento Negro que sugere uma política de cota para estudantes de escola pública que adote critérios socioeconômicos e racial. Esta proposta melhoraria de um lado “as oportunidades de ingresso do negro na universidade e, por outro lado, diminuiria as desigualdades acumuladas ao longo dos séculos, pois considera a especificidade do negro duplamente excluído pela condição socioeconômica e pela discriminação racial.” (MUNANGA, 2007, p.18).

Em síntese, o debate sobre a formulação de políticas públicas que levam em conta as características raciais, a exemplo das cotas, assenta-se na dualidade de

argumentações entre aqueles que não veem na cor do indivíduo o motivo das desigualdades sociais por ele vivenciado e aqueles que afirmam que a situação desfavorável do negro na sociedade brasileira é originada pelo preconceito de cor.

3.2 O movimento negro e as primeiras ações afirmativas

Se de um lado, no período pós-abolição, políticas públicas foram elaboradas para promover e facilitar a vinda de mão de obra europeia concretizando a valorização da supremacia branca no país, de outro o Estado não apresentava até então nenhuma ação que promovesse oportunidades sociais e de trabalho dignas para os ex escravos. Iniciava-se então a marginalização destes indivíduos que se refletiria em oportunidades desiguais de ascensão social e se perpetuaria até os dias atuais, consolidando o racismo no Brasil na medida em que inferioriza e discrimina a população negra e dificulta seu acesso à educação e ao mercado de trabalho.

As cotas raciais surgiram recentemente como ações afirmativas de inclusão do negro com o objetivo de corrigir estas desigualdades históricas existentes no acesso à educação e ao trabalho, consequentes da construção desigual da sociedade brasileira. Porém, antes de iniciar-se o processo de reivindicação e elaboração de políticas de cotas para o negro, fez-se necessário muita luta por parte do movimento negro para primeiramente convencer o povo brasileiro, ainda que não na sua totalidade, a reconhecer o racismo entremeado na sociedade e demonstrar que a democracia racial era nada mais que um mito. Esta ideia de não existência de racismo foi responsável por extinguir o debate sobre a questão racial e postergar o surgimento de ações afirmativas e a consequente conquista de direitos da população negra uma vez que “ao negar o preconceito racial, contribuía-se para desarticular a luta política antirracista, pois não se combate o que não existe.” (DOMINGUES, 2003-2004, p.122).

O debate sobre a questão racial ressurgiu com a redemocratização do Brasil, na década de 70, quando “movimentos sociais começaram a exigir uma postura mais ativa do Poder Público diante das questões como raça, gênero, etnia, e a adoção de medidas específicas para sua solução, como as ações afirmativas.” (MOEHLECKE, 2002, p.203). Nesta década, o movimento negro que havia sido sufocado pelas teses

de branqueamento e de democracia racial, renasce mais organizado e articulado, tornando-se propulsor das conquistas dos direitos sociais da população negra no Brasil ao pressionar o Estado, por meio de manifestações e reivindicações, a declarar a existência da discriminação racial.

A preocupação com o tema passa a ser assunto da agenda pública e deixa de pertencer apenas ao cerne do movimento negro e passa a ser objeto de debate de diversos pesquisadores e de parcela da sociedade. O renascimento deste movimento impulsionou organizações que discutiam a questão racial a promoverem várias formas de manifestações para expor a desigualdade entre brancos e negros e conscientizar a sociedade sobre este problema e sobre a necessidade de ampliação do espaço do negro. (CONTINS, 1996).

Externamente, o movimento negro nesta fase inspirou-se nos movimentos negros dos Estados Unidos que lutavam por direitos civis e nos movimentos de libertação dos países africanos. Internamente “o embrião do Movimento Negro Unificado foi a organização marxista, de orientação trotskista, Convergência Socialista.” As ideias desta organização acabaram por convencer muitas lideranças do movimento negro de que para superar o racismo era necessário construir uma sociedade igualitária que só seria possível com a eliminação do sistema capitalista. Em 1978, surgiu o Movimento Negro Unificado (MNU) que em seu primeiro grande ato, realizou uma manifestação em frente ao Teatro Municipal de São Paulo e a partir de então unificaria todos os grupos e organizações antirracismo com o objetivo de “contestar a ordem social vigente e, simultaneamente, desferir a denúncia pública do problema do racismo.” (DOMINGUES, 2007).

Movimento negro é a luta dos negros na perspectiva de resolver seus problemas na sociedade abrangente, em particular os provenientes dos preconceitos e das discriminações raciais, que os marginalizam no mercado de trabalho, no sistema educacional, político, social e cultural. Para o movimento negro, a “raça”, e, por conseguinte, a identidade racial, é utilizada não só como elemento de mobilização, mas também de mediação das reivindicações políticas. Em outras palavras, para o movimento negro, a “raça” é o fator determinante de organização dos negros em torno de um projeto comum de ação. (DOMINGUES, 2007, p.101).

A democratização política iniciada na década de 80 culminaria com a promulgação da nova Constituição de 88 que em seu texto tornou o racismo um crime

inafiançável e regulamentou a igualdade sem discriminação de cor. Conforme Heringer (2002), neste período a questão racial começou a ser inserida na agenda pública nacional impulsionada pelo debate entre intelectuais, ativistas, agências de cooperação internacional e pelo crescente ativismo negro.

As políticas públicas de enfrentamento dos preconceitos raciais e da desigualdade social existentes no país, começariam a ser pensadas na década de 90 com a Marcha Zumbi dos Palmares, contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida. Como resultado desta marcha foi entregue ao presidente da República na época, Fernando Henrique Cardoso, o “Programa para Superação do Racismo e da Desigualdade Étnico-Racial” expondo o cenário da desigualdade racial e o racismo nas temáticas da educação, saúde e trabalho. Esta marcha resultaria também na criação do grupo de trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra que ficaria responsável por elaborar ações afirmativas que promovessem a igualdade racial. (GOMES, 2012).

Para Munanga (2001) o clamor por ações afirmativas para os negros se fortaleceria com a entrega do Relatório do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatadas de Intolerância, realizada em Durban na África no ano de 2001. Este relatório fez uma chamada ao governo quanto à necessidade de elaboração de medidas de reparação à população negra vitimada pelo racismo e enfatizou o dever legislativo de fazer valer os direitos de igualdade racial no acesso à educação e trabalho como determina a Constituição de 88.

Heringer (2002) reforça a importância do relatório apresentado em Durban destacando o posicionamento do IPEA que, ao divulgar indicadores reveladores das alarmantes desigualdades raciais no Brasil, fortaleceu o debate político culminando em um discurso antirracista por parte do governo brasileiro e a recomendação de adoção de cotas para negros nas universidades públicas.

A modalidade de cotas como ação afirmativa, surgiu então como resposta às demandas do movimento negro que, em meio as suas reivindicações, sempre tiveram a pauta do acesso à educação como um direito primordial da população negra para sua ascensão social (GOMES, 2012). Estas cotas foram implementadas primeiramente por iniciativas autônomas de governos municipais e estaduais e,

posteriormente, a Universidade de Brasília daria o primeiro impulso para implementação das cotas nas instituições federais de ensino. Além das cotas, outras iniciativas surgiram no âmbito federal como a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) e a inserção do estudo da história e cultura afro-brasileira no currículo do ensino básico.

4 METODOLOGIA

Este trabalho realizou uma pesquisa sobre aspectos históricos e políticos que formaram o ciclo de formação das cotas raciais como ações afirmativas de promoção de acesso de reparação das desigualdades de acesso existente entre brancos e negros. Para atingir os objetivos deste trabalho definiu-se como recorte do estudo as cotas raciais implementadas nas instituições federais de ensino superior e no serviço público federal brasileiro. Optou-se por uma abordagem qualitativa com nuances quantitativas no que se refere aos números e percentuais levantados para expressar as diferenças entre brancos e negros no ensino e no serviço público federal.

“Na pesquisa qualitativa há um mínimo de estruturação prévia. Não se admitem regras precisas, como problemas, hipóteses e variáveis antecipadas, e as teorias aplicáveis deverão ser empregadas no decorrer da investigação.” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p.271). Ainda sobre pesquisa qualitativa, Trivinos (2017, p.128) define-a como essencialmente descritiva onde “[...] a interpretação dos resultados surge como a totalidade de uma especulação que tem como base a percepção de um fenômeno num contexto.”

Na abordagem quantitativa optou-se por coletar dados secundários a partir de pesquisas estatísticas já tabuladas e relatórios técnicos publicados. Utilizou-se como ferramenta para levantamento de informações as bases de dados secundários como o Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, dados pertencentes aos censos demográficos 2000 e 2010 e dados divulgados em relatórios do IPEA, INEP e ANDIFES. Estes dados são apresentados para subsidiar o argumento em defesa das cotas, uma vez que são as estatísticas as principais fontes de justificativas apresentadas pelos atores demandantes para exigir do Estado a formulação de alternativas para um determinado problema.

Quanto ao método empregado para fornecer a fundamentação necessária para a realização deste trabalho de modo a atingir todos os seus objetivos, realizou-se pesquisa bibliográfica em materiais já publicados como livros, artigos, dissertações, relatórios e sites de institutos de pesquisas. Para Gil (2017, p. 28), a vantagem deste método de pesquisa “[...] é o fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.”

5 O CICLO DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS: DA IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA À AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

A fundamentação teórica relacionada às ações afirmativas, já deixa explícita a problemática da sociedade negra do Brasil quando descreve o passado escravagista e a herança histórica deixada por este período. De modo geral, as demandas por inserção da temática racial na agenda das políticas públicas de âmbito federal, bem como respostas pontuais a estas demandas sofreram resistência por parte da sociedade que, amparada pelo discurso da democracia racial, não via na cor o motivo da desigualdade socioeconômica e da discriminação sofrida pelo negro. Neste sentido, o movimento negro surge na linha histórica das reivindicações como o principal ator social demandante do Estado por políticas de reparação da expressiva desigualdade racial de caráter redistributivo, social e econômico.

Considerando que o foco deste trabalho é a política de cotas raciais na educação e nos concursos públicos e, considerando também que o Estado só age na resolução de um problema inserindo-o em sua agenda pública quando este é efetivamente reconhecido pela sociedade e seus governantes, realizou-se um levantamento das estatísticas de educação e trabalho referente à população negra no âmbito federal objetivando identificar dados que comprovem o problema da desigualdade racial e a necessidade destas cotas.

Para verificação dos dados estatísticos referentes a educação utilizou-se como ferramenta digital o Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA e os números pertencentes aos censos demográficos dos anos de 1991, 2000 e 2010. Para extração do total da população branca e negra (autodeclarados pretos e pardos), selecionou-se o tema “população residente, por cor ou raça” e como variável “população” por número de pessoas e por percentual de brancos, pretos e pardos, excluindo-se a parcela de amarelo, indígenas e não declarados.

Considera-se importante salientar que os números aqui apresentados se referem a negros autodeclarados e que é necessário considerar a hipótese de um mesmo indivíduo se autodeclarar como pertencente a uma raça diferente de um censo para o outro.

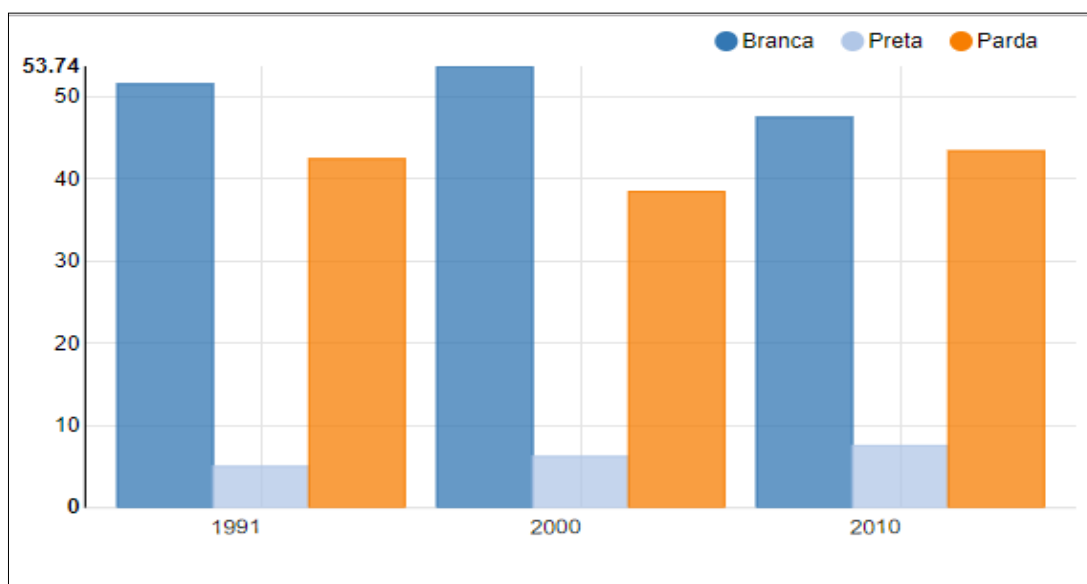
Figura 5.1 – População residente por cor ou raça

Tabela 136 - População residente, por cor ou raça											
Variável - População residente (Pessoas)											
Brasil											
Ano x Cor ou raça											
1991				2000				2010			
Total	Branca	Preta	Parda	Total	Branca	Preta	Parda	Total	Branca	Preta	Parda
14681581	7570492	733513	6231608	16987285	9129804	1055433	6531809	19075579	9062128	1435116	8282045
5	2	0	5	6	2	6	2	9	1	2	2

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA

Figura 5.2 – Gráfico da População residente por cor ou raça (%)



Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA

No censo de 1991, o total da população brasileira era de 146,8 milhões, com 51,56% da população branca, 5% preta e 42,45% parda. Em 2000 a população brasileira era de 169,8 milhões com 53,74% da população branca, 6,21% preta e 38,45% parda. No censo de 2010, a população brasileira era de 190,7 milhões, com um percentual de 47,51% brancos, 7,52% pretos e 43,42% pardos. Os dados demonstram crescimento na população autodeclarada preta e parda entre 1991 e 2010, que passa a corresponder a 50,94% do total da população.

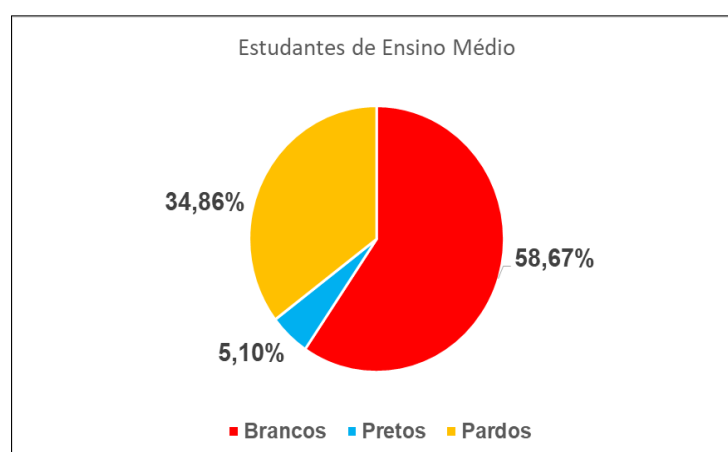
Identificado o número de total da população, buscou-se extrair dados que permitisse identificar a diferença existente na escolaridade entre brancos e negros. Para este fim, selecionou-se o tema “educação” e como variável “pessoas que

frequentavam creche ou escola por nível de ensino, cor ou raça e grupos de idade” por número de pessoas e por percentual de brancos, pretos e pardos, excluindo-se a parcela de amarelo, indígenas e não declarados. Considerando que a lei de cotas determina reservas de vagas para as instituições de ensino técnico médio e de ensino superior, selecionaram-se estes níveis para formação da tabela do SIDRA. Os dados de escolaridade estratificados por raça não aparecem no censo de 1991, portanto, levantaram-se apenas os dados dos censos de 2000 e 2010.

No censo de 2000, um total de 53,4 milhões de brasileiros estavam frequentando algum nível de escolaridade, 27,7 milhões destes brasileiros eram brancos e 24,9 milhões eram negros. Neste período, 8,3 milhões cursavam o ensino médio, 58,67% dos estudantes eram brancos e 39,96% eram negros.

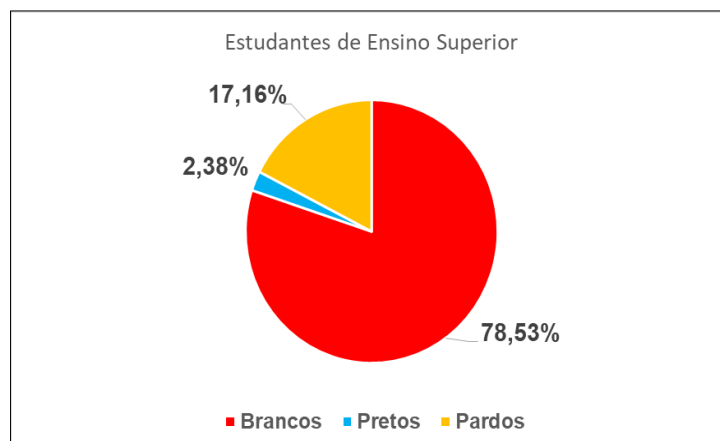
Os dados obtidos por nível de escolaridade e cor permitiu concluir que na medida que o nível de ensino aumenta, maior é a diferença entre brancos e negros. Em um total de 2,8 milhões de estudantes que cursavam graduação, 78,53% eram brancos e apenas 19,54% eram negros. Nos cursos de mestrado e doutorado esta diferença é ainda maior, em um total de 162,5 mil estudantes, 84,30% são brancos e apenas 13,26% são negros.

Figura 5.3 – Gráfico: estudantes de ensino médio por raça ou cor (%)



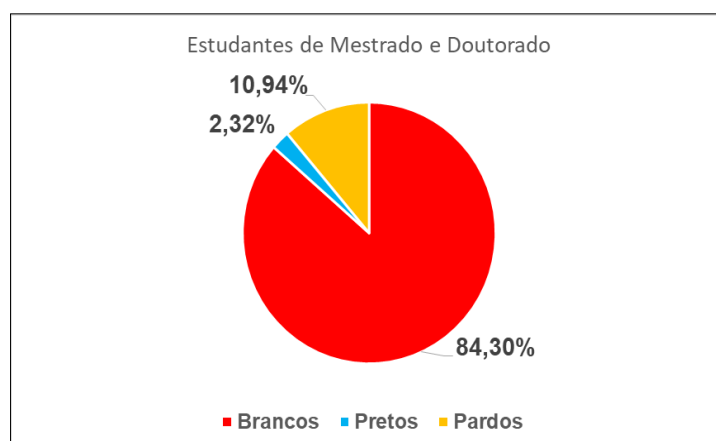
Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA

Figura 5.4 – Gráfico: estudantes de ensino superior por raça ou cor (%)



Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA

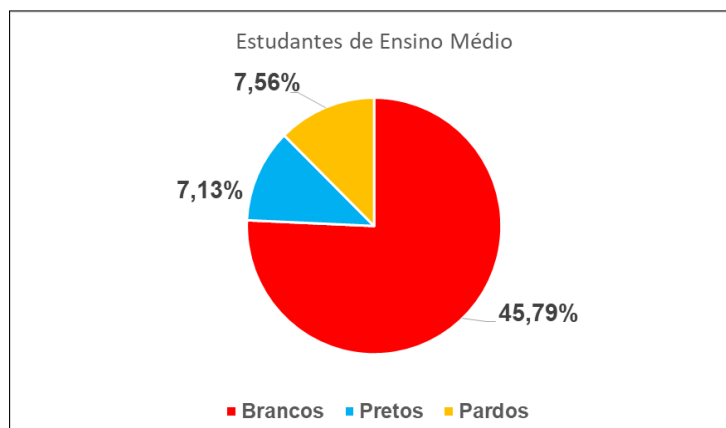
Figura 5.5 – Gráfico: estudantes de mestrado e doutorado por raça ou cor (%)



Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA

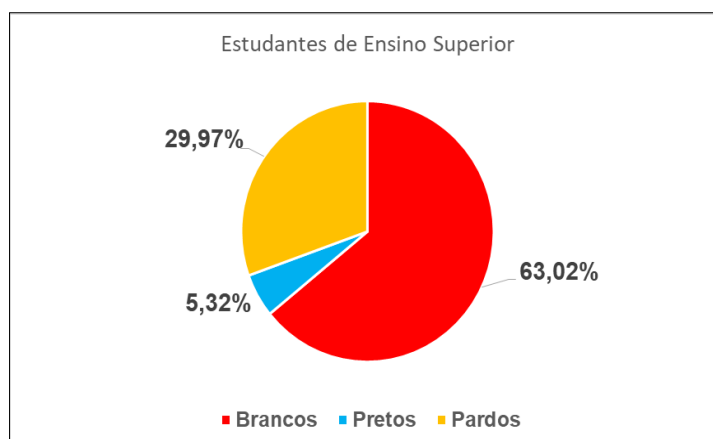
No censo de 2010, um total de 59,5 milhões de brasileiros frequentavam algum nível de ensino, deste total, 27 milhões eram brancos e 31,6 milhões eram negros. Neste ano, o ensino médio possuía 10,5 milhões de estudantes dos quais 45,79% eram brancos e 14,69% eram negros. Novamente os dados obtidos permitiram confirmar a diferença entre brancos e negros no ensino superior. Em um total de 6,1 milhões de estudantes do ensino superior, 63,02% eram brancos e 35,29% eram negros enquanto nos cursos de mestrados e doutorados, no total de 255 mil estudantes, 73,23% deles eram brancos e apenas 24,89% eram negros.

Figura 5.6 – Gráfico: estudantes de ensino médio por raça ou cor (%)



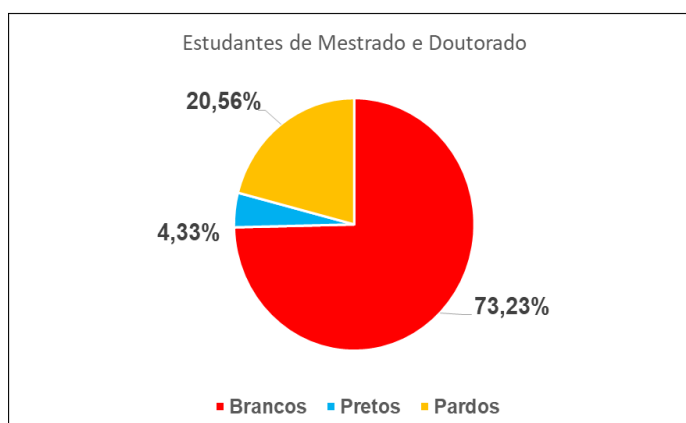
Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA

Figura 5.7 – Gráfico: estudantes de ensino superior por raça ou cor (%)



Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA

Figura 5.8 – Gráfico: estudantes de mestrado e doutorado por raça ou cor (%)



Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA

Um pequeno aumento percentual de ingressos da população negra ocorreu no ensino médio, enquanto em 2000 pretos e pardos somavam 6,21% dos estudantes e os brancos somavam 9,2%, em 2010 o percentual de pretos e pardos era de 7,8% enquanto o número de brancos caiu para 6,89%. Ainda que nos dados do censo de 2010 os percentuais de mestrado e doutorado estejam representados em gráficos separados, é possível perceber que, embora tenha ocorrido um crescimento de entrada dos negros principalmente pardos no ensino superior, o ingresso de brancos permanece sempre maior.

Identificado o problema da diferença de acesso ao ensino entre a população branca e negra, e considerando que a desigualdade na escolaridade se reflete também nas oportunidades de trabalho, buscou-se dados que permitissem identificar as diferenças raciais existentes no serviço público federal. Esta estratificação da população ainda não é contemplada pelos censos do IBGE, portanto, realizou-se a pesquisa documental em outras fontes.

Segundo o Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (LAESER), em 2006 55% dos postos da administração pública (federal, estadual ou municipal) eram ocupados por brancos e 44% por negros. Os dados tabulados pelo LAESER, demonstram que a população negra era majoritária em ramos do mercado de trabalho que requerem menor nível de escolaridade como serviços domésticos, agrícola e construção.

Figura 5.9 – População residente por ramo de atividade segundo grupos de cor

Tabela 5.11 - Composição da PEA residente ocupada por ramos de atividade segundo grupos de cor ou raça (branca e preta & parda) e sexo, Brasil, 2006 (em %)					
Ramo de Atividade	Branco		Pretos & Pardos		Total
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
Agrícola	25,1	13,2	41,8	19,5	99,5
Indústria em Geral	43,6	9,1	42,3	4,4	99,5
Indústria de Transformação	34,6	21,7	27,8	15,0	99,1
Indústria da Construção Civil	39,4	1,9	57,1	1,0	99,4
Comercio & Reparação	32,6	22,6	27,7	16,0	99,0
Alojamento & Alimentação	24,5	26,1	23,0	25,6	99,2
Transporte, Armazenagem & Comunicação	46,3	8,3	40,1	4,7	99,4
Administração Pública	32,9	22,1	28,6	15,7	99,3
Educação, Saúde & Serviços Sociais	13,3	46,8	8,6	30,3	99,0
Serviços Domésticos	2,4	37,6	3,9	55,5	99,4
Outros Serviços Coletivos, Sociais & Pessoais	21,3	32,0	19,0	26,7	98,9
Outras Atividades	37,1	25,2	24,6	12,0	98,9
Atividades Mal Definidas ou Não Declaradas	25,1	4,1	66,6	3,8	99,6

Fonte: IBGE, microdados Pnad.
 Tabulações: LAESER, Fichário das Desigualdades Raciais.
 Nota: a diferença entre o total e os 100% corresponde a participação das pessoas de cor ou raça amarela e indígena.

Fonte: Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2007-2008

Em 2014, com o intuito de analisar a proposta de reserva de vagas para negros na administração pública, o IPEA elaborou uma nota técnica para apresentar novos dados referentes a ocupação da população no serviço público e ressaltar a diferença entre negros e brancos. Segundo a nota técnica, em 2012 o serviço público correspondia a 12,2% dos ocupados, deste percentual, 53,2% estavam no serviço público municipal, 31,5% estavam no estadual e 15,3% no federal. Ao tabelar a distribuição desta ocupação em cor e raça e categoria, o IPEA conseguiu demonstrar as desigualdades entre brancos e negros. O menor percentual de negros está no serviço público federal, onde eles correspondem a 39% enquanto 58% são brancos.

Figura 5.10 – Tabela: Distribuição dos ocupados por cor ou raça

Tabela 1 – Distribuição dos ocupados por cor ou raça – Brasil, 2012.

Ocupação	Branco	%	Negro	%	Total
População economicamente ativa	46.676.621	47,0	51.865.337	52,2	99.375.883
População ocupada	44.304.224	47,5	48.267.209	51,7	93.365.155
Empregados com carteira	19.192.403	51,6	17.678.843	47,6	37.161.816
Funcionários Públicos e Militares	3.752.633	53,8	3.157.842	45,3	6.975.991
Funcionários Públicos e Militares no setor federal	677.813	58,3	468.689	40,3	1.163.411
Ocupados no Setor Público					
Ocupados no Setor Público	5.871.451	51,5	5.411.788	47,4	11.406.597
Funcionários Públicos / Militares	3.752.633	53,8	3.157.842	45,3	6.975.991
Empregados - Setor Público	2.118.818	47,8	2.253.946	50,9	4.430.606
Ocupados no Setor Público Federal	1.021.091	58,6	695.788	39,9	1.743.259
Ocupados no Setor Público Estadual	1.936.987	54,0	1.593.157	44,4	3.590.204
Ocupados no Setor Público Municipal	2.913.373	48,0	3.122.843	51,4	6.073.134

Fonte: IBGE/PNAD 2012
 Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais
 Nota: População acima de 15 anos.
 Total inclui indígenas e amarelos.

Fonte: IPEA (2014)

Ainda que, em um primeiro olhar as diferenças percentuais não pareçam tão significativas, é preciso levar em conta que não há equanimidade nesta distribuição e quando se considera a composição dos cargos essa diferença é muito maior. De acordo com os dados apresentados no relatório, da mesma forma que reduz o número de negros na medida que o nível de escolaridade aumenta como demonstrou-se

anteriormente, no serviço público federal também o quantitativo de negros diminui na medida em que o nível de carreira aumenta, ou seja, a maioria dos negros ocupam cargos de nível intermediários e com menor prestígio e remuneração.

Figura 5.11 – Tabela: Servidores no serviço público federal por raça ou cor (%)

Tabela 3 – Raça/cor dos servidores que ingressaram no serviço público federal por grupo-cargo - 2007 a 2012

GRUPO-CARGO ¹⁶	Branca e outras ¹ (%)	Pardo/Negro ¹⁷ (%)
Diplomacia	94,1	5,9
Cargos da CVM/SUSEP – superior	93,8	6,3
Carreira de desenvolvimento tecnológico – superior	90,7	9,3
Carreira pesq. desenvolvimento Metrol e qualidade	90,2	9,8
Auditoria da Receita Federal	87,7	12,3
Carreira de oficial de chancelaria	86,7	13,3
Carreira de procurador da Fazenda Nacional	85,8	14,2
Advocacia Geral da União (AGU) - carreira da área jurídica	85,0	15,0
Cargos das agências reguladoras – superior	84,4	15,6
Carreira fiscal do trabalho	83,4	16,6
Carreira na Defensoria Pública	80,5	19,5
Carreira de desenvolvimento tecnológico - intermediário	76,3	23,7
Carreira da prev. da saúde e do trabalho - intermediário.	64,2	35,8
Carreira de perito federal agrário-Incra	62,8	37,2
Especialista em meio ambiente	62,1	37,9
Plano geral de cargos Poder Executivo-nível intermediário	61,2	38,8
Carreiras de suporte técnico - vários órgãos - intermediário	61,2	38,8
Carreira do DNPM - intermediário	60,0	40,0
Carreira de reforma e desenho agrário-Incra	58,3	41,7
Plano especial de cargos da cultura - intermediário	56,3	43,7

Fonte: SIAPE. Dados relativos à agosto de 2012.
 Notas:
 1. Inclui raça/cor branca, amarela e indígena.
 2. Exclui os servidores que ingressaram no período e não possuem informação de raça/cor: 15,4% (23.133) do total de 149.619 ingressos.

Fonte: IPEA (2014)

Realizada a justificação da necessidade de cotas, o reconhecimento da desigualdade racial no acesso ao ensino e ao serviço público federal por parte do Estado ficou explicitado na inclusão da temática na agenda pública e, posteriormente, na elaboração de leis e decretos como iniciativas de ações afirmativas voltadas para a correção destas disparidades.

O reconhecimento da problemática racial e a concretização da responsabilidade em promover as mudanças sociais necessárias ao país por parte do Estado, inicia-se com a promulgação da Constituição de 1988 com o repúdio ao racismo e a sua introdução como crime inafiançável e imprescritível. A Instituição do Estatuto da Igualdade Racial pela lei 12.288 de 20 de julho de 2010 também reafirmou em seu artigo 2º o dever do Estado em garantir oportunidades iguais a todos os cidadãos, independente de etnia ou cor da pele. Como fruto deste estatuto, instituiu-se o Sistema Nacional da Igualdade Racial (SINAPIR) com o objetivo de institucionalizar definitivamente a política de igualdade racial e de enfrentamento ao racismo em todo país. Várias iniciativas de ações afirmativas para negros surgiram na esfera federal, porém, nos últimos anos, o debate tem se concentrado no sistema de cotas para universidade e mais recentemente para os concursos públicos.

5.1 Cotas raciais como alternativa de correção às desigualdades

As cotas são apresentadas neste trabalho como alternativas formuladas pelo Estado para o problema do desigual acesso à educação e ao serviço público federal pela população negra. Para traçar o itinerário das cotas a partir deste recorte, realizou-se pesquisa bibliográfica em artigos e legislações que tratam desta temática.

De acordo com Santos (2012), o debate sobre o sistema de cotas emergiu entre os anos de 2001 e 2003 quando três leis promulgadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro estabeleceram um Sistema de Cotas para negros e portadores de deficiência egressos de escolas públicas. A promulgação destas leis que previam vagas para estudantes vindos da rede pública de ensino, para estudantes negros e pardos e para estudantes portadores de deficiência física nos cursos de graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e da Universidade Estadual do Norte-Fluminense – UENF gerou intensos debates e vários congressos e seminários sobre cotas e reservas de vagas surgiram neste período.

Os movimentos de resistência às cotas daquele período e que perduram até hoje, caracterizam-se principalmente por um discurso de viés jurídico sob alegação de que as cotas são inconstitucionais e ferem o princípio de isonomia, além de promover a discriminação racial quando adota critérios de cor para definir o sujeito de

direito desta ação afirmativa. Destaca-se como fruto do movimento contrário, vários manifestos, como o que seria entregue em 30 de maio de 2006 com o título “Todos têm direitos iguais na República democrática” e assinado por 114 pessoas, dentre os quais professores, historiadores, políticos e integrantes de movimentos. A íntegra deste documento revela que os assinantes não concordavam com a ideia de direcionar uma política pública de acordo com a classificação racial do indivíduo, para eles medidas como estas não eliminariam o racismo nem corrigiriam as distorções sociais existentes no país. Para este grupo, a solução se daria por meio de políticas universalistas nos setores da saúde, educação e previdência sem distinção de cor ou raça (CARTA PÚBLICA).

O movimento a favor também ficou marcado pela manifestação por meio de manifestos. Em resposta ao manifesto anterior, seria apresentado em 03 de julho do mesmo ano o “Manifesto em favor da Lei de Cotas e do Estatuto da Igualdade Racial” assinado por 330 pessoas dentre artistas, professores, intelectuais, integrantes de coletivos, etc. Este manifesto destacaria os dados apresentados pelo IPEA com estatísticas comprobatórias das desigualdades raciais, os resultados positivos obtidos até então com as primeiras iniciativas de implementação de cotas e reafirmaria a importância destas para garantir pelo menos o mínimo de acesso dos negros à educação e minimizar a desigualdade racial no mercado de trabalho (OBSERVA, 2006).

Afora a polêmica em torno das cotas, elas seguiram sendo implementadas nas universidades. Na Bahia, as cotas surgiram em 2002 por iniciativa própria da Universidade do Estado da Bahia, UNEB que, por meio de um ato administrativo, estabeleceu cota de 40% das vagas para a população negra nos cursos de graduação e pós-graduação. Já no âmbito federal, a primeira universidade federal a implantar o sistema de cotas foi a Universidade de Brasília (UnB) que em 2004 reservou 20% das vagas de vestibular para estudantes negros e se tornaria referência para outras universidades federais. A reserva de vagas para negros fazia parte do Plano de Metas para Integração Étnica, Racial e Social elaborado autonomamente pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da universidade e que previa também a admissão de estudantes indígenas (SANTOS, 2012).

A despeito da instituição destas reservas de vagas, o Partido Democratas (DEM) entrou em 2009 com uma arguição de descumprimento de preceito fundamental em que julgava esta medida inconstitucional por ferir o princípio da igualdade. Esta arguição apresentou o argumento até hoje reproduzido por aqueles contrários às cotas de que a desigualdade de acesso ao ensino superior não se dá pela cor e sim pela desigualdade econômica. A arguição, no entanto, foi indeferida por falta de argumentos plausíveis.

Em 2012, o sistema de cotas seria padronizado ao se tornar lei federal assinada pela então presidente da república Dilma Rousseff e renovaria o debate sobre as reservas de vagas nas universidades e instituições federais de ensino. A Lei n. 12.711 de 29 de agosto de 2012, dispõe em seus artigos sobre a obrigatoriedade das instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de reservas de 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio (no caso das instituições de ensino superior) e ensino fundamental (no caso das instituições de ensino técnico nível médio). Este percentual de vagas é subdividido de acordo com as condições financeiras da família do estudante: metade para renda per capita de até um salário mínimo e meio e o restante para quem tem renda maior que esse valor. As cotas raciais entram como um subgrupo neste percentual, ou seja, destes 50% as vagas devem ser preenchidas entre estudantes pretos, pardos e indígenas, seguindo as proporções apontadas na última pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (BRASIL, 2018)

Em 2013, na III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR) a raça e a cor dos servidores públicos ganharam espaço na agenda pública com o envio do Projeto de Lei nº6738/2013 que determinava a reserva de vagas para negros na administração pública federal. O projeto foi aprovado e transformou-se na Lei de Cotas no Serviço Público descrita na Lei 12.990 de 9 de junho de 2014. Em seu artigo 1º a Lei determina reserva aos negros de [...] 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União [...] desde que o número de vagas oferecidas no concurso público seja igual ou superior a 3 (três). De acordo com o artigo 2º da referida lei

“poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pelo IBGE.”.

No entanto, esta política afirmativa mostrou-se vulnerável a fraudes, ou seja, muitos candidatos brancos, ao realizarem concursos públicos em uma determinada instituição federal, se autodeclararam negros e passam a usufruir de vagas de negros que seriam os verdadeiros sujeitos de direito desta política. Mesmo com a publicação da Orientação Normativa N°3 de 1° de agosto de 2016, os critérios que definem quem pode ser considerado fenotipicamente negro ainda estavam indefinidos, ficando sob cargo de uma comissão a responsabilidade de constatar a veracidade das autodeclarações, estabelecer parâmetros próprios, o que abriu margem para injustiças e judicializações.

Com a finalidade de monitorar o acesso as cotas, de reduzir a subjetividade na verificação da autodeclaração, as possibilidades de fraudes e de padronizar e regulamentar os procedimentos da comissão, garantindo maior segurança e clareza aos sujeitos de direito, a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou a Portaria Normativa N° 4, de 6 de abril de 2018.

Art. 1º-Esta Portaria Normativa disciplina o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, a ser previsto nos editais de abertura de concursos públicos para provimento de cargos públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para fins de preenchimento das vagas reservadas, previstas na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. (BRASIL, 2018).

Para concorrer às vagas reservadas aos candidatos negros nos concursos públicos, é necessário que o candidato se autodeclare como tal no momento da inscrição. Caso seja classificado, o candidato passará então pelo procedimento de heteroidentificação a ser realizado por comissão criada especificamente para este fim.

A supracitada portaria em seu § 2º define que esta comissão deverá ser formada por cinco membros e seus suplentes. Esta composição deverá atender os critérios de diversidade e contar com cidadãos de reputação ilibada, residentes no Brasil e que possuam qualificação e experiência na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo. Para fins de verificação da

autodeclaração, será utilizado exclusivamente o critério fenotípico, ou seja, a cor da pele e os aspectos negroides como o cabelo, o formato do nariz e dos olhos.

A regulamentação do trabalho dessas comissões acalorou ainda mais os debates sobre os critérios que deverão nortear as verificações das autodeclarações que, de acordo com o artigo 3º da Portaria Normativa Nº 4, gozam de uma presunção relativa de veracidade. A adoção do fenótipo, principal questão do debate, surge em consonância com as ideias de vários intelectuais de que o preconceito racial no Brasil é de marca e não de origem, ou seja, as ações discriminatórias decorrem em função da cor do indivíduo e, por tanto, é necessária a adoção de critérios que permitam a identificação do cidadão verdadeiramente negro.

A ação afirmativa mais recente para inclusão do negro no serviço público federal foi concretizada com o Decreto Nº 9.427, de 28 de junho de 2018. Este decreto institui reserva de 30% das vagas oferecidas nas seleções para estágio no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para os negros desde que o número de vagas seja igual ou superior a 3 (três).

Quadro 5.1.1 – Base Legal da ação afirmativa de cotas raciais

Ano	Legislação	Conteúdo
2004	Plano de Metas para Integração Étnica, Racial e Social	Cota de 20% das vagas para candidatos negros, em todos os cursos de graduação da Universidade de Brasília (UnB).
2009	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Nº 186	O Democratas – DEM, partido político com representação no Congresso Nacional, propõe a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, impugnando a constitucionalidade de atos do Poder Público que resultaram na instituição de cotas raciais na Universidade de Brasília-UnB.
2012	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.
2014	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.
2016	Orientação Normativa Nº 3, 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

2018	Portaria Normativa N° 4, de 6 de abril de 2018	Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.
	Decreto N° 9.427, de 28 de junho de 2018	Reserva aos negros trinta por cento das vagas oferecidas nas seleções para estágio no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Fonte: Elaborada pela autora (2019)

A luta pela implementação de políticas públicas de inclusão e reparação apresenta-se como uma pauta antiga dos movimentos negros, no entanto, a cronologia descrita acima demonstra que uma resposta concreta do Estado para esta problemática só foi dada por meio de imposições de diplomas legais a partir dos anos 2000.

Os dados estatísticos são indubitáveis ao demonstrar as diferenças existentes entre brancos e negros na ocupação de lugares no ensino e no serviço público. São estes dados que provocam e respaldam as reivindicações dos movimentos que lutam pelos direitos negros. Da mesma forma, são estes dados que permitem avaliar os impactos gerados pelas decisões tomadas pelo Estado. Para Rua (2014), o momento da avaliação de uma política pública além de julgar a forma como os processos são encaminhados, também contribui para aperfeiçoar e apontar caminhos para que o Estado responda de maneira mais eficaz às necessidades da população.

Para acompanhamento e monitoramento dos programas de cotas, o governo instituiu por meio do Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio que deveria ser formado por representantes do Ministério da Educação (MEC), da SEPPIR e da FUNAI, porém, até então não há nenhum relatório de dados apresentados por este comitê. Neste sentido, buscou-se outras fontes de dados que permitissem visualizar os resultados das cotas raciais no ensino e no serviço público federal.

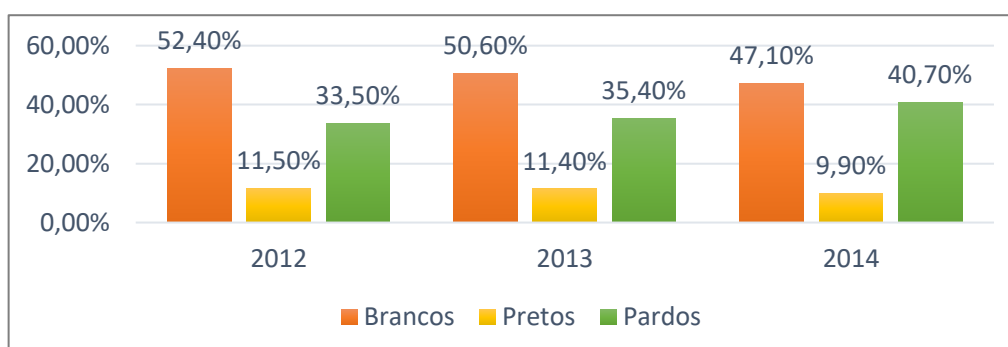
Vale ressaltar que o cenário político nacional no momento da escrita deste trabalho parece demandar constante reafirmação da necessidade de ações afirmativas de inclusão e reparação. As cotas raciais retornaram recentemente à agenda pública quando um projeto de lei elaborado por integrante do Partido Social Liberal (PSL), partido do atual presidente da república, foi apresentado para a Câmara

dos Deputados propondo a revogação da Lei 12.711. Este fato gerou reações do movimento negro que, por sua vez, recebeu do presidente atual da Câmara, a garantia de que este projeto não passará pela aprovação, garantia esta que deverá se respaldar em dados que demonstrem a efetividade das cotas.

A falta de relatórios periódicos e a extinção da SEPPIR que agora integra o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, limitam a obtenção de alguns dados da temática da igualdade racial e denotam uma carência de mecanismos de monitoramento e avaliação de execução da política de cotas raciais. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), pontuou esta carência ao realizar em 2016 uma pesquisa de coleta de informações de ingressantes dos cursos de graduações das instituições federais de ensino superior para monitorar a Lei 12.711. Neste relatório, o INEP chama a atenção para a ausência de cobertura do perfil racial dos estudantes nas bases de dados disponibilizadas pelos censos de educação e para os elevados índices de não declaração racial.

Diante disto, a pesquisa cruzou dados do censo de educação superior com os dados dos inscritos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para chegar ao quantitativo de estudantes ingressos por raça e cor. No gráfico da figura que segue é possível identificar as alterações do perfil racial dos estudantes entre os anos de 2012 e 2014 de acordo com os dados disponíveis no relatório do INEP. Nota-se uma pequena redução no percentual de estudantes brancos e pretos em um intervalo de três anos e um aumento do número de estudantes pardos principalmente entre 2013 e 2014.

Figura 5.1.1 – Gráfico: estudantes de ensino superior por raça ou cor INEP (%)

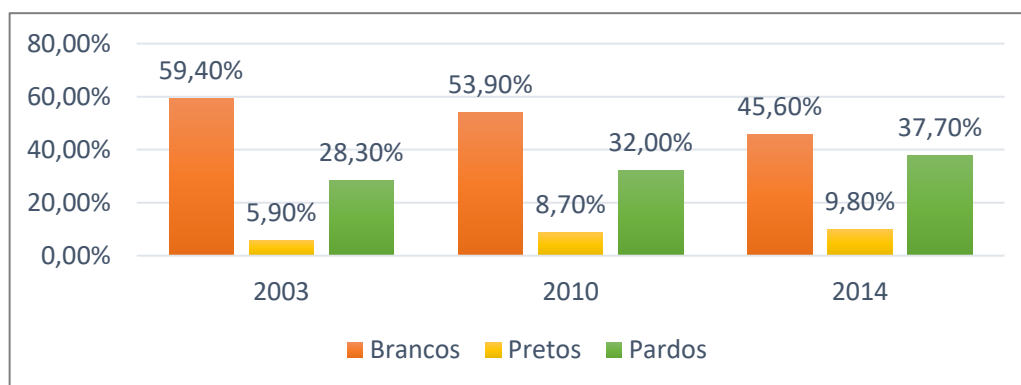


Fonte: Relatório INEP (2017)

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) em sua IV Pesquisa Nacional do Perfil Socioeconômico e Cultural

dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) realizada do ano de 2014 também apresentou dados do perfil racial em que foi possível notar o aumento percentual de negros.

Figura 5.1.2 – Gráfico: estudantes de ensino superior por raça ou cor ANDIFES (%)



Fonte: Pesquisa Nacional ANDIFES, 2014

Nota-se uma diminuição do percentual de brancos de 59,4%, em 2003, para 45,6%, em 2014. Observou-se também um importante aumento na proporção de estudantes pardos, que passou de 28,3% para 37,75%, e de estudantes pretos que passou de 5,9% para 9,82% no mesmo período.

Intentou-se com a apresentação de dados dos relatórios do INEP e ANDIFES, demonstrar a alteração do perfil racial no ensino superior após a Lei de cotas 12.711, entretanto, ambos os relatórios não consideram apenas os estudantes que ingressaram por cotas raciais, os números apresentados são universais sem recorte de modalidade de ingresso. Ambos os relatórios indicam aumento do número de estudantes negros e apontam para uma tendência de mudança no processo de autodeclaração, ou seja, a implantação de ações afirmativas como as cotas raciais, parece contribuir para o aumento de estudantes que se autodeclararam como pretos ou pardos.

Dados mais específicos sobre as reservas de vagas para negros foram publicados pelo MEC que em 2015, por meio do portal institucional, declarou que as metas da lei seriam atingidas antes mesmo do prazo de 4 anos estabelecido. Nos três primeiros anos da lei de cotas, 150 mil vagas foram ofertadas para estudantes negros em ao menos 128 universidades e institutos federais.

Segundo dados do portal, em 2013, o percentual de vagas para cotistas foi de 33% sendo 17,25% delas ocupadas por negros e, em 2014 o percentual total de cotas subiu para 40% e 21,51% foram ocupadas por negros. Em números absolutos, em 2013, 50.937 estudantes negros ingressaram no ensino superior, já no ano seguinte este número passou para 69.731, perfazendo um percentual de crescimento de 19,2% em apenas um ano.

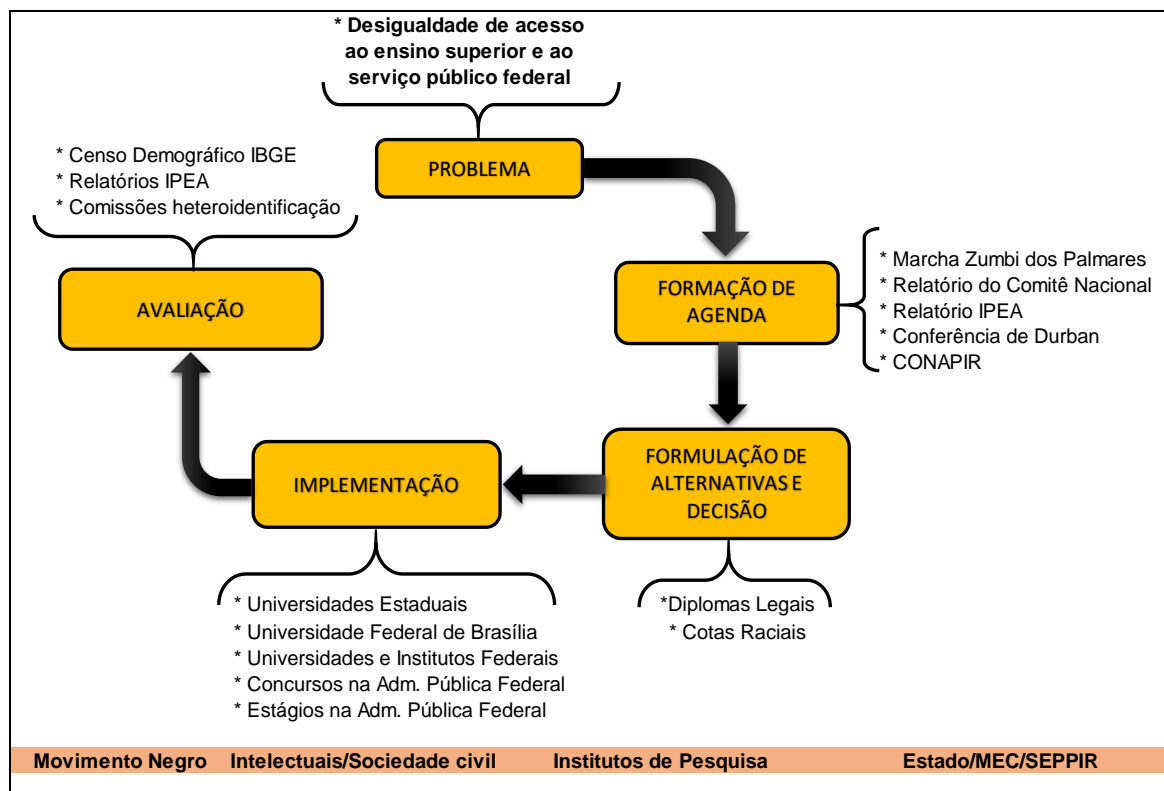
A carência de monitoramento da política de cotas é notada também na busca por dados relacionadas ao ingresso de servidores negros no serviço público após aprovação da lei 12.990 no ano 2014. A própria lei em seu artigo 5º define que o acompanhamento e avaliação deverão ser anual e realizados por órgão responsável pela política de promoção de igualdade étnica instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial, a SEPPIR até então. O único dado até o momento sobre a política de cotas raciais no serviço público foi divulgado na página do atualmente Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos humanos, segundo o qual, no primeiro ano de adoção da lei, 638 negros ingressaram no serviço público por meio das vagas reservadas. (BRASIL, 2019)

A fim de demonstrar de maneira visual e sintetizada todos os processos e atores que compuseram a construção da ação afirmativa de cotas raciais no contexto nacional, construiu-se o ciclo de política em que constam as principais etapas formadoras desta ação.

Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas. (RUA, 2014, p.34).

Em cada fase do ciclo constam os processos que fizeram parte desta etapa, ou seja, as ações e acontecimentos que contribuiriam para constituir a fase correspondente. Abaixo, em linha reta do ciclo, constam os atores não governamentais e governamentais que compuseram o corpo de ação ao longo de todo ciclo.

Figura 5.1.3 – Ciclo de formação da ação afirmativa de cotas raciais



Fonte: Elaboração própria (2019)

O processo de construção das ações afirmativas de cotas raciais surge, como já dito, como resposta à desigualdade de acesso na educação e no serviço público. Esta desigualdade passa a ser reconhecidas como um problema e dá início a formação do ciclo, no instante em que movimentos da sociedade civil encabeçados pelos movimentos negros e endossados pelas estatísticas elaboradas por atores governamentais (relatórios do Comitê Nacional, IPEA e IBGE) articularam-se de forma organizada até que esta questão ganhe status de problema público. No momento em que passa a ocupar as agendas públicas, com destaque para a conferência de Durban e do CONAPIR apresentados no ciclo, a questão é tratada como passível de reparação por meio da construção de uma política pública e seus processos de formulação de alternativas, decisão, implementação e avaliação. O Estado, como maior ator governamental do processo, apresentou suas respostas ao impor dispositivos legais relacionados à temática racial, entre eles, as cotas raciais que, não sem grande embate entre defensores e contrários à proposta, foram implementadas gradualmente nas instituições de ensino e no serviço público.

Como em qualquer política pública, as cotas raciais precisam passar por monitoramento e avaliação para que seus objetivos sejam de fato alcançados e para que se promovam ações de aprimoramento e correção de falhas. As comissões de heteroidentificação aparecem no ciclo como um dos processos de avaliação pois constituem importante instrumento de monitoramento e prevenção de fraudes. A redução destas fraudes levará ao aprimoramento dos processos seletivos que, de fato, proporcionarão ingresso ao real sujeito de direito destas cotas.

O IPEA e o IBGE, por tabularem dados de âmbito nacional e apresentarem dados segmentados por raça e cor, também são apresentados com instrumentos de avaliação desta política. Seus relatórios e suas estatísticas endossam a luta da sociedade civil e do movimento negro e podem ser importante balizadores da eficácia e eficiência das cotas raciais. Atualmente observa-se, no entanto, uma falta de relatórios periódicos com avaliações específicas das leis 12.711/2012 e 12.990/2014. Considerando que ambas possuem validade de dez anos, é imprescindível e urgente que se pense em medidas de avaliação constantes para que se reconheça e reafirme a necessidade de continuidades das ações afirmativas de cotas.

6 CONCLUSÃO

O intento deste trabalho foi contribuir para a compreensão e análise da construção da ação afirmativa de cotas raciais como uma alternativa de reparação das desigualdades históricas entre brancos e negros que permanecem enraizadas nas reproduções cotidianas da sociedade brasileira como uma herança do seu passado escravagista.

A incorporação social do negro percorreu caminhos de invisibilidade, negação e discriminação de marca. Ao negar a existência do racismo e ao difundir o mito da democracia racial, ainda presente no imaginário, o Brasil atrasou em muitos anos a decisão de pensar ações afirmativas que possibilitassem não só a inclusão no sentido simples, mas a inclusão realmente cidadã deste grupo social. A narrativa histórica demonstra que, a passos lentos e com a voz ativa e reivindicativa dos movimentos negros, que pouco a pouco empoderou-se, ampliou seus argumentos e qualificou as demandas de cunho étnico-raciais, esta temática ocupou os lugares da agenda pública até tomar forma de política pública e ações afirmativas como respostas do Estado ao, enfim, reconhecer o racismo e o abismo social entre as raças.

O reconhecimento da desigualdade racial surge sob a forma das ações afirmativas para negros, ações estas que trazem em seu cerne, as cotas raciais que, por iniciativas autônomas ou imposição de diplomas legais pelo Estado, adentraram as universidades e institutos de educação e as instituições de serviço público como alternativa para promover a inclusão deste grupo e tornar estes espaços mais diversificados e coerentes com a real composição da sociedade brasileira. Neste sentido, este trabalho buscou traçar os processos e atores que compõem o ciclo de construção das cotas raciais, valendo-se de conceitos adotados nos estudos do tema das políticas públicas.

A representação gráfica do ciclo da ação afirmativa de cotas raciais, permitiu visualizar e identificar as atividades governamentais e não governamentais que permearam os caminhos de construção desta política, desde a constatação do problema até a tomada de decisão e implementação das cotas. Ainda que este ciclo aponte a desigualdade de acesso ao ensino e ao serviço público entre brancos e negros como a problemática a ser solucionada, um ponto de vista mais amplo permite

perceber que a raiz do problema encontra-se no período escravagista quando da exploração da mão de obra do negro, evolui no período pós abolicionista quando este grupo social é jogado às margens da sociedade sem qualquer suporte que pudessem lhe dar condições cidadãs de sobrevivência, e perpassa toda a linha histórica brasileira quando das teorias de branqueamento, democracia racial e negação do racismo. Pode-se conceber, portanto, um ciclo em que o centro da problemática se encontra no racismo e nas desigualdades sociais e econômicas derivadas dele.

Em síntese, a ação afirmativa de cotas raciais resulta de um conjunto de participantes ativos representados pelo movimento negro, protagonista do debate, por instituições como o IBGE e IPEA que engrossaram e respaldaram as demandas do movimento por meio de pesquisas e divulgações de dados estatísticos e pela realização de conferências como Durban e CONAPIR, que deram o impulso final para que a problemática racial chegasse finalmente às agendas públicas e tomassem as rodas de debates do país.

A implementação das cotas com recorte racial oficializou-se então com a promulgação das leis 12.711/2012 e 12.990/2014, entretanto, a ausência ou superficialidade de relatórios com publicação de dados específicos do incremento de estudantes e servidores negros após estas leis denotam uma fragilidade ou até mesmo inexistência de instrumentos de monitoramento da eficácia destas leis. Tendo em vista que as duas leis surgiram após o último censo demográfico, têm-se a expectativa de que o censo 2020 do IBGE possa trazer estes dados categorizados por raça ou cor e permita traçar uma análise mais profunda desta política.

Em suma, a ação afirmativa de cotas e todo o debate étnico-racial suscita até hoje acalorados debates que não parecem (e nem devem) se esgotar. Atualmente assistimos as discussões acerca da composição das bancas de heteroidentificação apresentadas como medida de combate às fraudes. Ainda que os contrários a esta medida e os processos que a formam digam que instituir-se-á um tribunal racial que acentuará ainda mais o preconceito de marca, há que se dizer que infelizmente a ocorrência de fraudes nas reservas de vagas demanda uma alternativa de monitoramento e correção destes desvios. Enquanto, as bancas e seus desdobramentos parecem constituir uma medida adotada não para julgar, mas sim para garantir o usufruto da reserva de vaga pelo verdadeiro sujeito de direito, além

disso, constituir-se-ão de importante instrumento de monitoramento do número de negros ingressos nas instituições de ensino e no serviço público.

Cabe ressaltar que as leis que instituem as reservas de vagas impõem uma validade de dez anos, logo, esta ação afirmativa é passível de sofrer alterações de viés jurídico, partidário e ideológico. Desta forma, é indiscutível a necessidade de que a temática permaneça nas rodas de debates e agendas públicas com argumentos cada vez mais qualificados e respaldados com vistas ao aprimoramento das formas de implementação, monitoramento e análise da política.

Ainda que não seja proposta deste trabalho avaliar a efetividade das cotas raciais, o caminhar da pesquisa constatou que a implementação de cotas com recorte racial contribui para o incremento de negros e muda o perfil racial das instituições de ensino e da administração pública, entretanto a equidade tão sonhada ainda requer um longo percurso. O racismo permanece impregnado na sociedade e suas instituições e as leis e decretos que representam sim uma grande conquista do movimento negro, não deverão dar conta sozinhos da reparação racial. Para além de ampliar oportunidades e possibilidades, e promover mudança nas formas de autodeclaração do negro, faz-se necessário reforçar ações afirmativas de permanência, de autoestima e de combate à discriminação nos ambientes onde este grupo social será incluído.

REFERÊNCIAS

ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. **Pesquisa Nacional do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)**. Uberlândia, 2014. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Pesquisa-de-Perfil-dos-Graduando-das-IFES_2014.pdf>.

Acesso em 05 abr.2019.

ALBUQUERQUE, Rosa Almeida; PEDRON, Cristiane Drebes. Os objetivos das ações afirmativas em uma Instituição de Ensino Superior (IES) pública brasileira: a percepção da comunidade acadêmica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 99, n. 251, p. 54-73, jan/abr. 2018.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **O que são ações afirmativas**. Brasília: SEPPIR. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/assuntos/o-que-sao-aco-es-afirmativas>>. Acesso em: 01 jan. 2019.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Sistema de cotas**. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/igualdade-racial/acoes-afirmativas/sistema-de-cotas>>. Acesso em 08 abr. 2019.

_____. Governo do Brasil. **Sistema de cotas no ensino superior completa seis anos**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/educacao-e-ciencia/2018/08/sistema-de-cotas-no-ensino-superior-completa-seis-anos>>. Acesso em 25 mar. 2019.

CAMPOS, Luiz Augusto; FRANCA, Danilo; JÚNIOR, João Feres. **Relatório das desigualdades, raça, gênero, classe**. Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa. GEMAA, n. 2, p. 1-18, 2018.

CARTA Pública ao Congresso Nacional. **Todos têm direitos iguais na República Democrática**. Disponível em: <https://www.nacaomestica.org/abaixo_assinado_contra_cotas.htm>. Acesso em: 20 mar. 2019

CONTINS, Marcia; SANT'ANA, Luiz Carlos. **O movimento negro e a questão da ação afirmativa**. Estudos Feministas, Florianópolis: UFSC, ano 4, n. 1/96, p. 209-220. 1996.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo, Niterói**, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-77042007000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 fev. 2019.

_____. O mito da democracia racial e a mestiçagem no Brasil (1889-1930) **Diálogos Latinoamericanos**, Aarhus, n° 10. p 115-131, 2005. Disponível em: <http://lacua.au.dk/fileadmin/www.lacua.au.dk/publications/10_di_logos_latinoamericanos/mito_democracia.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2019.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UNB, 2009. 99-129 p.

FERREIRAS, Ricardo Franklin; MATTOS, Ricardo Mendes. O afro-brasileiro e o debate sobre o sistema de cotas: um enfoque psicossocial. **Psicologia, ciência e profissão**, Brasília, v. 27,n. 1,p. 46-63,mar.2007. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932007000100005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 23 fev. 2019.

FONSECA, Dagoberto José. **Políticas públicas e ações afirmativas**. (Consciência em debate). São Paulo: Selo Negro, 2009.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado, ano 38, n. 151, p.129-152, jul./set. 2001.

_____. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o Direito como instrumento de transformação social**. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 444p.

GOMES, Nilma Lino. **Movimento negro e educação: resignificando e politizando a raça**. Educ. Soc., Campinas ,v. 33,n. 120,p. 727-744,Sept. 2012 . Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302012000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 fev. 2019.

GUIMARAES, Antonio Sérgio Alfredo. Preconceito de cor e racismo no Brasil. **Rev. Antropol.** São Paulo v. 47,n. 1,p. 9-43, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003477012004000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em:10 fev. 2019

HERINGER, R. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro ,v. 18,supl. p. S57-S65,2002. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2002000700007&lng=en&nrm=iso> . Acesso em: 26 jan. 2019.

IBGE. **Sistema IBGE de recuperação automática - SIDRA**. Disponível em:<<https://sidra.ibge.gov.br/tabela>>. Acesso em 15 mar. 2019.

INEP. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Cor ou raça nas instituições federais de ensino superior: explorando propostas para o monitoramento da Lei de Cotas**. - Brasília, 2017. Disponível em:<http://portal.inep.gov.br/informacaodapublicacao//asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/689605>. Acesso em: 08 abr. 2019.

IPEA, Nota Técnica. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013**. Brasília, 2014. Disponível em:<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5781/1/NT_n17_Reserva-vagas-negros-concursos-publicos_Disoc_2014-fev.pdf>. Acesso em 01 mar. 2019.

_____. Relatório de Pesquisa. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Brasília, 2016. Disponível em:<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7461/1/RP_Reserva_2016.pdf>. Acesso em 05 mar. 2019.

_____. Igualdade Racial. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/181101_bps_25_igualdade_racial.pdf>. Acesso em 05 abr. 2019.

JACCOUD, L. Racismo e República: O debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, M Org. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. 1. Ed. Brasília: IPEA, 2008, 176 p.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, Enrique; FERRARREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**. Volume I. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

LAESER, **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil**. 2007-2008. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/discriminacao/Desigualdades%20Raciais.pdf>>. Acesso em 01 de mar. 2019

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5.Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Metodologia Científica**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEC. Ministério da Educação. **Em três anos, Lei de Cotas tem metas atingidas antes do prazo.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/30301-em-tres-anos-lei-de-cotas-tem-metas-atingidas-antes-do-prazo>>. Acesso em 05 abr. 2019.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: Histórias e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.

MOURA, C. Organizações Negras. In: SINGER, P.; BRANT, V.C. (Org.) São Paulo: **o povo em movimento. São Paulo: Vozes, CEBRAP, 1980. p. 143-175.**

MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra.** Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.

_____. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, vol. 4, núm. 2, jul-dez, 2001, pp. 31-43.

_____. Teoria social e relações raciais no Brasil contemporâneo. **Cadernos Penesb**, Niterói, n. 12, p. 169-203, 2010.

_____. Considerações sobre as políticas de ação afirmativa no ensino superior. In: PACHECO, J.Q.; SILVA, M.N. Orgs. **O negro na universidade: o direito à inclusão.** Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2007. 160 p.

NINA, Carlos Homero Vieira. **Escravidão, ontem e hoje: aspectos jurídicos e econômicos de uma atividade indelével sem fronteira.** 2010. 271f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional e Econômico). Universidade Católica de Brasília: Brasília, 2010.

OBSERVA. **Manifesto em favor da lei de cotas e do estatuto da igualdade racial aos deputados e senadores do congresso brasileiro.** 2006. Disponível em: <<http://www.observa.ifcs.ufjf.br/manifesto/index.htm>>. Acesso em: 20 mar 2019.

PEREIRA, Sueli Menezes; ZIENTARSKI, Clarice. Políticas de ações afirmativas e pobreza no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.92, n. 232, p. 493-515, set/dez. 2011.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. 130p.: il

SANTOS, A. P. **Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas.** Revista de Ciências Humanas, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 289-317, jul./dez. 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

SILVA, Maurício. Ações afirmativas no Brasil: considerações acerca das cotas raciais na universidade. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação**. Chapecó, SC. v.19, n.42, p. 107-129, set/dez. 2017

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: a Saída é pela Porta**. São Paulo: Cortez, 2002.

THEODORO, M. (org.) **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. 1 ed. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: < http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1107_1899_Livrodesigualdadesraciais.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2019.

TRIVINOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa qualitativa em educação**. 1. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ANEXOS

ANEXO A – TABELA 136: POPULAÇÃO RESIDENTE, POR COR OU RAÇA

Tabela 136 - População residente, por cor ou raça											
Variável - População residente (Pessoas)											
Brasil											
Ano x Cor ou raça											
1991				2000				2010			
Total	Branca	Preta	Parda	Total	Branca	Preta	Parda	Total	Branca	Preta	Parda
146815	75704	7335	62316	169872	91298	10554	65318	190755	90621	14351	82820
815	922	130	085	856	042	336	092	799	281	162	452
Fonte: IBGE - Censo Demográfico											

Tabela 136 - População residente, por cor ou raça											
Variável - População residente - percentual do total geral											
Brasil											
Ano x Cor ou raça											
1991				2000				2010			
Total	Branca	Preta	Parda	Total	Branca	Preta	Parda	Total	Branca	Preta	Parda
100	51,56	5	42,45	100	53,74	6,21	38,45	100	47,51	7,52	43,42
Fonte: IBGE - Censo Demográfico											

ANEXO B – TABELA 2977: PESSOAS QUE FREQUENTAVAM CRECHES OU ESCOLAS POR NÍVEL DE ENSINO, COR OU RAÇA – ANO 2000

Tabela 2977 - Pessoas que frequentavam creche ou escola por nível de ensino, cor ou raça e grupos de idade															
Variável - Pessoas que frequentavam escola ou creche (Pessoas)															
Brasil															
Grupo de idade - Total															
Ano - 2000															
Nível de ensino ou curso que frequentavam x Cor ou raça															
Total				Médio				Superior - graduação				Superior - mestrado ou doutorado			
Total	Branca	Preta	Parda	Total	Branca	Preta	Parda	Total	Branca	Preta	Parda	Total	Branca	Preta	Parda
53406	27717	29410	21959	83025	48715	4236	28948	28640	22491	682	4916	162512	137003	3780	17787
320	887	59	211	99	24	37	78	46	55	08	98				
Fonte: IBGE - Censo Demográfico															

Tabela 2977 - Pessoas que frequentavam creche ou escola por nível de ensino, cor ou raça e grupos de idade															
Variável - Pessoas que frequentavam escola ou creche - percentual do total geral															
Brasil															
Grupo de idade - Total															
Ano - 2000															
Nível de ensino ou curso que frequentavam x Cor ou raça															
Total				Médio				Superior - graduação				Superior - mestrado ou doutorado			
Total	Branca	Preta	Parda	Total	Branca	Preta	Parda	Total	Branca	Preta	Parda	Total	Branca	Preta	Parda
100	51,9	5,51	41,1	15,5	9,12	0,79	5,42	5,36	4,21	0,13	0,92	0,3	0,26	0,01	0,03
Fonte: IBGE - Censo Demográfico															

ANEXO C – TABELA 2977: PESSOAS QUE FREQUENTAVAM CRECHES OU ESCOLAS POR NÍVEL DE ENSINO, COR OU RAÇA – ANO 2010

Tabela 2977 - Pessoas que frequentavam creche ou escola por nível de ensino, cor ou raça e grupos de idade																	
Variável - Pessoas que frequentavam escola ou creche (Pessoas)																	
Brasil																	
Grupo de idade - Total																	
Ano - 2010																	
Nível de ensino ou curso que frequentavam x Cor ou raça																	
Regular do ensino médio			Educação de jovens e adultos do ensino médio			Superior de graduação			Especialização de nível superior			Mestrado			Doutorado		
Branca	Preta	Parda	Branca	Preta	Parda	Branca	Preta	Parda	Branca	Preta	Parda	Branca	Preta	Parda	Branca	Preta	Parda
4101430	609576	4037109	752334	146385	797932	3906166	330130	1857577	449314	31814	173696	127971	8002	38240	58947	3064	14240
Fonte: IBGE - Censo Demográfico																	

Tabela 2977 - Pessoas que frequentavam creche ou escola por nível de ensino, cor ou raça e grupos de idade																	
Variável - Pessoas que frequentavam escola ou creche - percentual do total geral																	
Brasil																	
Grupo de idade - Total																	
Ano - 2010																	
Nível de ensino ou curso que frequentavam x Cor ou raça																	
Regular do ensino médio			Educação de jovens e adultos do ensino médio			Superior de graduação			Especialização de nível superior			Mestrado			Doutorado		
Branca	Preta	Parda	Branca	Preta	Parda	Branca	Preta	Parda	Branca	Preta	Parda	Branca	Preta	Parda	Branca	Preta	Parda
6,89	1,02	6,78	1,26	0,25	1,34	6,56	0,55	3,12	0,75	0,05	0,29	0,21	0,01	0,06	0,1	0,01	0,02
Fonte: IBGE - Censo Demográfico																	