
O Ingresso no Serviço Público Mediante Cotas Raciais: uma Questão de Igualdade, de Mérito ou de Oportunidade?

José Wilson Ferreira Lima

Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT. Pós-Graduação *stricto sensu*: Doutorado em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP. Pós-Graduações *lato sensu*: Especialista em Direito Constitucional Positivado pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – FESMPDFT. Especialista em Direito Penal Especial pela Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU. Especialista em Sistema de Justiça Criminal pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto de Cooperação e Assistência Técnica da Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal – ICAT/UDF.

Resumo: O presente artigo aborda a questão da reserva de cargos e empregos públicos aos negros, para ingresso no serviço público da União, nos termos da Lei 12.990/2014. Preocupa-se em analisar aspectos comuns desse novo sistema com o sistema de cotas para o ingresso no ensino superior público e avaliar em que medida esse sistema poderá beneficiar ou prejudicar a população negra brasileira.

Palavras-chave: Sistema de cotas raciais. Serviço público da União.

Sumário: Introdução. 1 Aspectos Normativos da Proteção Antidiscriminatória Racial. 2 A Composição Racial Brasileira. 3 Minorias e Classes Suspeitas. 4 Compensação de Prejuízos e Oposições ao Sistema. 5 Conclusão: Preparando o Futuro. Referências.

Introdução

A nova ordem política brasileira considerou relevante estabelecer meios e critérios para promover a igualdade racial,

a partir da promoção do bem-estar geral (*welfare*), expurgando preconceitos de origem, raça, sexo, cor etc., repudiando a prática do racismo e punindo-a como infração penal. Tudo isso deve ser considerado na perspectiva de que a nação é política, social, religiosa e culturalmente pluralista, ao mesmo tempo em que também é inspirada pela pretensão de tornar-se mais justa, segundo a proposta constitucional que instituiu o regime da igualdade geral de todos os brasileiros, vedando quaisquer distinções, senão aquelas previstas em lei. Com essa concepção, a Constituição Federal (CF) expressamente dispôs sobre os objetivos fundamentais e os princípios de relação com a comunidade internacional, que devem ser seguidos pela República Federativa do Brasil (BRASIL, 2014a).

A partir desses comandos de matriz constitucional, o Estado instituiu uma política específica, voltada para o aprimoramento de uma das vertentes da pretendida redução da desigualdade, mediante a adoção de um estatuto próprio. Esse documento se configura como a primeira ferramenta legislativa com a pretensão de enfrentar e reduzir a desigualdade racial e garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, entre outros valores. Trata-se do Estatuto da Igualdade Racial (BRASIL, 2010).

Um importante referencial normativo disposto pelo estatuto é que o Estado assumiu, formal e expressamente, o dever de atuar juntamente com a sociedade para garantir a igualdade de oportunidades, o que abrange desde atividades políticas, culturais,

educacionais e religiosas até a defesa da dignidade reconhecida em favor de todos os cidadãos (BRASIL, 2010). Para assegurar essa expectativa, a lei reservou aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos para os cargos e empregos públicos da União (BRASIL, 2014).

Diante desse quadro e considerando que a igualdade de oportunidades demanda uma reformulação geral do cenário político e administrativo do Estado, de modo a propiciar a todos o acesso livre aos bens da vida, mostra-se oportuno questionar se o acesso de indivíduos negros aos cargos públicos mediante cotas em concursos públicos é mesmo uma medida funcional e eficaz para o propósito de reduzir as desigualdades desse grupo perante a população brasileira.

O objetivo deste estudo consistirá em abordar a questão das desigualdades decorrentes da condição da raça, avaliando o passado e o desenvolvimento da população negra no Brasil, especialmente a partir dos movimentos abolicionistas para, ao final, compreender e dimensionar a validade da aplicabilidade da ação afirmativa. Medida que pretende, pela via da reserva legal de vagas no serviço público, permitir o acesso de parte da população negra a essa espécie de atividade, considerando, entre outros fatores, se a medida é viável, se realmente trará algum favorecimento aos negros e se não se constituirá em um novo mecanismo de fortalecimento e de aprofundamento do preconceito racial. Em resumo, o problema a ser enfrentado passa por uma

avaliação técnica e descomprometida com qualquer valoração política sobre a ação afirmativa proposta.

A hipótese que se encaminha para a solução deste problema, ainda que parcialmente, não é a de que a reserva de cargos públicos em favor da população negra possa ser uma medida funcional e eficazmente proveitosa para essa categoria racial. Defende-se a tese de que a melhor solução para a redução das desigualdades nesse nível passa necessariamente pela melhoria qualitativa do ensino público, com a facilitação de acesso a todos, em toda a extensão do território nacional, beneficiando igualmente brancos, negros, amarelos e indígenas, de modo que estes possam concorrer em plena igualdade de condições não apenas aos cargos e empregos públicos, mas também aos empregos disponíveis no setor privado.

1 Aspectos Normativos da Proteção Antidiscriminatória Racial

A primeira importante referência normativa sobre a questão da proteção contra as formas de preconceito racial foi estabelecida pela *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), que, em seu artigo 1º, dispôs sobre o significado ou conteúdo da “discriminação racial”, considerando-a como:

[...] qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica, que tenha por objetivo ou efeito anular ou restringir o

reconhecimento, gozo ou exercício, em pé de igualdade, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais no campo político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública (UNITED NATIONS, 1965).

Essa Convenção foi adotada pela Assembleia Geral da ONU, nos termos da Resolução nº 2106/1965, e entrou em vigor em janeiro de 1969. Pode ser considerada o primeiro estatuto de abrangência internacional a dispor, especificamente, sobre uma questão que afeta todos os povos em várias partes do planeta e em regimes de ordens política, social e religiosa bastante diversificados. Em razão de sua importância no cenário mundial, ela rapidamente produziu efeitos no âmbito da política interna de inúmeras nações, que criaram estatutos próprios predispostos ao enfrentamento dos problemas decorrentes da discriminação racial. Ainda no ano de 1969, a Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos adotou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos,¹ que em seus artigos 1º e 2º igualmente dispôs sobre a especificação das obrigações a serem cumpridas pelos Estados participantes:

1. Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer

¹ A referida Convenção também é conhecida como *Pacto de San Jose da Costa Rica*.

outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

2. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados-Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

Muito tempo depois, a República Federativa do Brasil, mediante decreto, promulgou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, dispondo sobre sua obrigatoriedade e estrito cumprimento (BRASIL, 1992). Essa Convenção se ajusta, internamente, com o princípio de regência das relações brasileiras com a comunidade internacional, à medida que assumiu o compromisso de repudiar o racismo (BRASIL, 2011) e, ao mesmo tempo, de fortalecer a promoção do bem coletivo, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 2011).

A normatividade internacional, ao ser acolhida como princípio interno com envergadura jurídico-constitucional, permitiu a conformação de um aparato normativo muito específico, voltado para o enfrentamento de problemas de várias matizes, decorrentes da discriminação racial. Ela restou substancialmente complementada pelas Leis nº 12.288/2010 e nº 12.990/2014, que dispuseram, respectivamente, sobre o Estatuto da Igualdade Racial e sobre a reserva, aos negros, de 20% das

vagas oferecidas nos concursos públicos para o provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Além dessas normas contemporâneas, é preciso destacar duas outras que podem ser consideradas marcos na história e na política do Estado brasileiro, no que diz respeito ao enfrentamento da discriminação racial. A primeira delas foi a lei imperial² que declarou livres os filhos de mulheres escravas nascidos após a edição da lei (BRASIL, 1871) e a segunda, a que declarou extinta a escravidão³ (BRASIL, 1888).

A partir da análise de todo esse conjunto de leis e do desdobramento histórico dos acontecimentos, foi possível estabelecer um estudo mais sistematizado acerca das identidades e das raças no Brasil:

Os estudos sobre a raça e a cor no Brasil ganham importância a partir da abolição da escravidão, no final do século XIX, sob o eixo de ideias como o determinismo racial, a degenerescência que adviria da mestiçagem e a noção de raças inferiores e superiores, vistas como essencialmente diferentes e desiguais (FARIAS, 2012, p. 262).

Com efeito, essas referências normativas permitem estabelecer uma linha da evolução cronológica dos acontecimentos envolvendo a questão racial no Brasil:

² Lei do Ventre Livre.

³ Lei Áurea.

Quadro 1 – Normas brasileiras que tratam sobre a questão racial, em ordem cronológica

Ano	Norma
1871	Lei que declarou livres os filhos de mulheres escravas nascidos após a edição da lei
1888	Lei que declarou extinta a escravidão no Brasil
1988	Promulgação da Constituição Federal
1992	Decreto que promulgou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos
2010	Lei que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial
2014	Lei que reservou aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos

Fonte: Presidência da República.

Percebe-se que, em aproximadamente um século e meio de história, os negros passaram da condição de escravos à de pessoas livres e, atualmente, com a possibilidade de ingressarem no serviço público por meio da reserva de vagas destinadas às pessoas que se declararem pretas ou pardas. Quem declarar essa condição como atributo individual passa a integrar o contingente humano da população negra do Brasil. E com tal qualificação, pretende-se que a participação deles na vida econômica, social, política e cultural ocorra em condições de igualdade de oportunidades, mediante a promoção e a implementação de algumas medidas inclusivas, entre as quais se inserem as políticas de Estado de

ações afirmativas (BRASIL, 2010).⁴ Nesse sentido, adotou-se o critério objetivo/normativo de se atribuir ao Estado e à sociedade o dever de garantirem a igualdade de oportunidades para todo cidadão brasileiro (BRASIL, 2010).⁵ E para alcançar esse objetivo, ao menos em parte, o Estado formulou a primeira ação afirmativa que pretende garantir o acesso da população negra ao serviço público da União (BRASIL, 2014). Nesse ponto, convém delimitar o sentido e a abrangência das ações afirmativas, que assim podem ser definidas:

[...] 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, 2003, p. 27).

Considerando o quadro cronológico anteriormente apresentado (Quadro 1), pode-se constatar que até o ano de 1992 não havia nenhuma ação prática do Estado que garantisse à população negra qualquer meio de se inserir no mercado formal de trabalho, senão normas ainda abstratas contidas na Constituição e que, até então, careciam de um mínimo de regulamentação e objetivação. Nos primeiros momentos, quando a população negra escrava foi libertada passou à condição de pessoas sem

⁴ Cf. Art. 4º da Lei 12.288/2010.

⁵ Cf. Art. 2º da Lei 12.288/2010.

ocupação, estabelecendo uma nova classe de pessoas livres, porém desocupadas e sem formação escolar. Além do fato de muitas encontrarem-se envelhecidas, doentes e sem capacidade laboral. Essa era uma situação considerada normal, embora fosse aviltante da dignidade da pessoa humana.

A proteção à população negra quanto a atos discriminatórios somente passou a existir com alguma forma e conteúdo a partir da promulgação da CF de 1988 e, mesmo assim, somente alcançou alguma concretude com a instituição do Estatuto de Igualdade Racial (2010) e, mais recentemente, com a edição da lei de cotas raciais para o ingresso no serviço público (2014). De qualquer forma, o que se observa é que a realidade brasileira não discrepa do que já se havia constatado em outras culturas, que apenas se limitaram a reproduzir normas, criando um aparato legislativo formal, com a crença de se ter garantido a construção de relações sociais mais equilibradas, sem distorções ou desigualdades raciais ou de outras espécies:

Na maioria das nações pluriétnicas e pluriconfessionais, o abstencionismo estatal se traduz na crença de que a mera introdução, nos respectivos textos constitucionais, de princípios e regras asseguradoras de uma igualdade formal perante a lei, seria suficiente para garantir a existência de sociedades harmônicas, onde seria assegurada a todos, independentemente de raça, credo, gênero ou origem nacional, efetiva igualdade de acesso ao que comumente se tem como conducente ao bem-estar individual e coletivo (GOMES, 2003, p. 25).

No entanto, frente a essa realidade, a adoção de ações afirmativas mostrou-se um importante instrumento para a consolidação de alguns direitos, vindo em oposição à cômoda neutralidade do Estado diante de alguns problemas, graves e profundos, geradores de desigualdades:

A introdução das políticas de ação afirmativas, criação pioneira do Direito dos EUA, representou, em essência, a mudança de postura do Estado, que em nome de uma suposta neutralidade, aplicava suas políticas governamentais indistintamente, ignorando a importância de fatores como sexo, raça, cor, origem nacional. Nessa nova postura, passa o Estado a levar em conta tais fatores no momento de contratar seus funcionários, ou de regular a contratação por outrem, ou ainda no momento de regular o acesso aos estabelecimentos educacionais públicos e privados (GOMES, 2003, p. 26).

Diante desse novo cenário, revela-se importante perquirir se essa ação afirmativa será uma medida funcional e eficaz para atingir o propósito de redução das desigualdades ou se poderá ser um novo instrumento fomentador de mais preconceitos raciais; hipótese, provável e mais grave, que não pode ser desconsiderada.

2 A Composição Racial Brasileira

Antes de entrar no debate propriamente dito quanto às cotas raciais, é preciso, primeiramente, examinar a evolução quantitativa da população negra do Brasil e fazer um recorte temporal para delimitar essa análise. O ponto de partida será, portanto, o ano de 1870, em que houve a edição da Lei do Ventre Livre (1871), logo

após a realização do censo populacional iniciado no ano de 1870. Os dados apurados estimativamente, constantes dos registros históricos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, apontam que a população brasileira total no ano de 1872 era de 9.930.478 (IBGE, 2010b).

Àquela época, a população brasileira era composta por grupos diversos:

A maior parte dos levantamentos censitários da época dividia a população em pelo menos três segmentos: os brancos; a população de ascendência africana nascida no Brasil, mestiça ou não; e os pretos. Onde a população indígena assumia proporções significativas, essa categoria também se incorporava aos censos, descrita como caboclos. Em geral, os descendentes de africanos nascidos no Brasil eram classificados como crioulos ou, no caso daqueles nascidos de relações inter-raciais, como mulatos, pardos e/ou mestiços. Em contraposição, os africanos tendiam a aparecer como negros ou pretos (BOTELHO, 2005, p. 326).

Mas, atualmente, o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010a, p. 75-76) revelou um novo perfil da população brasileira, classificada em cinco categorias básicas: branca, preta, parda, amarela e indígena. Desse modo, para uma população total de 190.755.799 de residentes no ano de 2010 foram apurados os seguintes percentuais segundo a raça:

Tabela 1 – Distribuição percentual da população residente, segundo a cor ou raça

Categoria racial	População	Percentual (%)
Branca	91.000.000	47,7%
Parda	82.000.000	43,1%
Preta	15.000.000	7,6%
Amarela	2.000.000	1,1%
Indígena	817.000	0,4 %

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000/2010.

Ao que interessa ao presente estudo, os dados numéricos quanto ao crescimento da população brasileira são determinantes. Primeiramente, revela-se significativamente importante enfocar os percentuais apurados. Nesse sentido, tenha-se em consideração que a lei que instituiu as cotas raciais para o ingresso no serviço público expressamente passou a considerar “negros” todos os candidatos que se declararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público desejado, utilizando, para tal fim, a classificação adotada pelo IBGE (BRASIL, 2014, p. 75-76). Tem-se, com isso, que a população negra, apurada no ano de 2010, formava a maioria da população brasileira, correspondendo ao somatório: 82.000.000 (pardos) + 15.000.000 (pretos) = 97.000.000 de habitantes negros, ou 50,7% da população total:

Tabela 2 – Distribuição percentual da população negra residente

Raça negra	População	Percentual (%)
Parda	82.000.000	43,1%
Preta	15.000.000	7,6%
Total	97.000.000	50,7%

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000/2010.

Apreciando criticamente os dados obtidos, chega-se à fácil constatação de que a população total do Brasil circundava 10.000.000 de habitantes quando teve início o processo abolicionista, e com a edição da Lei do Ventre Livre, atualmente apenas a população negra atinge o patamar de 97.000.000 de indivíduos. Essa massa populacional é significativamente expressiva para evidenciar e caracterizar o perfil racial brasileiro que, seguramente, seguirá em forte tendência de crescimento. Por conta dessa realidade, é importante fazer uma rápida incursão noutro aspecto muitíssimo emblemático, para se ter uma avaliação séria e profunda da situação da raça negra, no que diz respeito à sua relação com o ensino acadêmico. Nesse aspecto, entende-se que “[...] as oportunidades entre negros e brancos não se deram de forma igualitária, e isto se refletiu também na realidade educacional” (REIS, 2007, p. 49). Aliado a isso, diz-se que existe uma cegueira racial “[...] que impede, ou dificulta, uma discussão profunda sobre as relações raciais brasileiras e, mais do que isso,

inibe ou tenta impedir a implementação de políticas públicas com base na raça” (REIS, 2007, p. 50).

De fato, o prejuízo decorrente do tratamento desigual pelo forte preconceito e até mesmo acentuado desprezo pela raça negra, em todos os seus aspectos (sua cultura, suas tradições, sua religiosidade etc.), ancorou-a no passado, no século XIX, mantendo-a isolada dos bens da vida, valiosos e somente acessíveis, em regra, à raça branca, como o acesso ao ensino formal e aos melhores empregos que o país tinha à disposição. Por conseguinte, sustenta-se a necessidade de algum mecanismo compensatório, ainda que se dê em caráter temporário.

Estudos realizados em torno dessa questão indicam, por exemplo, que um percentual muitíssimo reduzido de negros consegue alcançar o ensino superior, algo que não ultrapassa a marca dos 2%. Aliado a isso, há também as inúmeras restrições e dificuldades que os negros encontram para se manterem nos cursos superiores até a efetiva conclusão. Diante dessa realidade, foram articuladas ações afirmativas na esfera do ensino superior, com o propósito de favorecer o ingresso e a permanência de negros nas universidades públicas mediante a adoção de cotas raciais. Essa medida se revestiu de especial conteúdo valorativo social, que transcende os limites objetivos seguidos pelo Estado:

[...] estudantes negros são os primeiros da família a ingressar na Universidade. Então, a família se reúne para ajudar nos custeios de sua manutenção, sobretudo quando o jovem ingressa em cursos de alto prestígio. A Universidade é, para essas

famílias, uma possibilidade concreta de mobilidade social e, consequentemente, a garantia de um futuro melhor (REIS, 2007, p. 59).

Diante das dificuldades recorrentes, merece destaque a estratégia adotada por estudantes negros da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Eles criaram o Núcleo de Estudantes Negros Universitários (NENU), que se constituiu numa importante ferramenta de apoio, principalmente material, aos estudantes mais carentes:

O Nenu cresceu e se manteve buscando estratégias de acesso e permanência a população negra no ensino superior, e assim teve participação ativa na construção da Política de Cotas da UFBA e foi a primeira entidade estudantil a apresentar formalmente uma proposta de permanência dos estudantes ingressos pelo sistema de reserva de vagas, proposta esta que foi elogiada pelos dirigentes da Instituição e pelos membros dos órgãos suplementares, mas não foi implementada (REIS, 2007, p. 63).

Essa ocorrência permite aferir apenas uma ínfima parcela dos problemas enfrentados por uma “minoría” que atualmente representa, ao menos numericamente, a maioria da população brasileira.

3 Minorias e Classes Suspeitas

As dificuldades enfrentadas pelos negros de se manterem em condições de concluir os cursos superiores para o quais se habilitaram perante as universidades públicas é um exemplo ilustrativo das reais condições de vida das pessoas que não tiveram

asseguradas a igualdade de oportunidades para concorrerem e fruírem dos bens da vida em iguais condições. Por conta disso, a Suprema Corte dos Estados Unidos entendeu plenamente aplicável a adoção de um regime especial de proteção às pessoas integrantes de classes sociais classificadas como suspeitas e, como tal, passou a tratar os negros e outros grupos sociais, porque estas vinham sofrendo deficiências sistemáticas (DWORKIN, 2005a, p. 656).

À luz dessa realidade, definiu-se que os “grupos suspeitos, [...], são os que não têm o poder político necessário para tornar o processo político justo e democrático para eles” (DWORKIN, 2005a, p. 655). Nessa perspectiva, é indiscutível que a raça negra não recebeu, do Estado ou mesmo da sociedade, nenhum apoio para se inserir nas instituições públicas e sociais existentes e, com isso, não pôde fruir, em iguais condições, dos bens da vida que, teoricamente, estavam à disposição da coletividade. De fato, o que verdadeiramente ocorreu foi uma forma de “*apartheid* educacional” em relação aos negros, mantendo-os isolados da comunidade acadêmica e, indiretamente, dificultando que recebessem o conhecimento e o preparo intelectual mínimo necessário para se afirmarem como uma classe social capaz e produtiva. Afastados das instituições sociais, os negros igualmente não tiveram condições de ter uma participação ativa na política e, portanto, no processo decisório, de modo a defenderem seus interesses e a satisfazerem suas necessidades:

Os negros sempre foram derrotados na política, por exemplo, não porque seus interesses fossem sobrepujados pelos de outros em competição justa, mas devido a uma combinação de dois outros motivos: porque eram econômica e socialmente marginalizados para chamar a atenção dos políticos e dos eleitores, e porque muitos cidadãos brancos votavam em leis discriminadoras, não só para proteger seus próprios interesses rivais, mas porque desprezavam os negros e queriam subjugar-los (DWORKIN, 2005a, p. 655).

Essas referências aos acontecimentos que circundaram a existência da população negra dos Estados Unidos não difere substancialmente da condição desfavorável e desigual na qual foi inserida a população negra no Brasil, sempre prejudicada e submetida a condições de existência — como a qualidade de vida, saúde, emprego e, principalmente, educação — bastante desproporcionais quando comparadas as da população branca. Sob essa perspectiva, a concepção de “classe suspeita”, que serviu de fundamento a algumas importantes decisões tomadas pela Suprema Corte americana, igualmente traduz a realidade da população negra brasileira:

[...] uma classe que, [...], está dominada por tais incapacidades, ou sujeita a uma história de tratamento desigual proposital, ou relegada a uma posição de impotência política que exige proteção extraordinária do processo político majoritário (DWORKIN, 2005a, p. 586).

Além disso, tal como se deu no processo político americano, com a adoção da Décima Quarta Emenda à Constituição,

que garantiu a todos que “[...] nenhum estado poderá negar a qualquer pessoa a igual proteção das leis” (UNITED STATES OF AMERICA, 1868)⁶, também a Constituição brasileira garante, em nível de direito fundamental, que todos são iguais nos termos da lei (BRASIL, 2011)⁷. Garantia que conduz à percepção de que a só condição natural de ente humano é fator determinante e suficiente para que todas as pessoas recebam a igual proteção do Estado e da sociedade. Essa admissibilidade de igualdade refreia qualquer pretensão de tratamento discriminatório e exige a adoção de medidas concretas que viabilizem, materialmente, a satisfação plena de igualdade das pessoas.

Pelo que foi exposto, percebe-se que a população negra está inserida na condição de classe suspeita, de modo que analogamente ao processo emancipatório das classes suspeitas, segundo a perspectiva da Suprema Corte dos Estados Unidos, é plenamente justificável que essa categoria racial receba do Estado brasileiro tratamento igualitário de oportunidades, cumprindo-se a norma constitucional que prima pela igualdade e respeitando-se

⁶ Texto original completo: “All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; *nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.*” (Section 1).

⁷ “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]” (BRASIL, 2011).

o mandamento legal de contemplação das mesmas oportunidades na forma prevista no Estatuto da Igualdade Racial. Entretanto, impõe-se considerar que ainda são escassas as decisões que tiveram como mote a questão de cotas envolvendo os interesses da população negra no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF). Mas, há uma decisão adotada pela STF que pode ser considerada um possível vetor a indicar quais serão os parâmetros decisórios em casos semelhantes.

No STF teve curso o RE 597.285/RS, que servirá como ponto de partida para a explanação sobre esse assunto (BRASIL, 2014b). Em linhas gerais, considera-se que o recorrente impetrou mandado de segurança em desfavor da autoridade reitora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), uma vez que não havia sido admitido no vestibular realizado no ano de 2008 para o curso de Administração, mesmo tendo obtido pontuação mais elevada que outros candidatos admitidos no mesmo curso pelo sistema de reserva de vagas destinadas aos estudantes oriundos do ensino público e aos estudantes negros também oriundos do ensino público.

A Universidade havia estabelecido um programa de acesso aos estudantes que se enquadrassem nessas condições, e a inadmissão do recorrente o fez sentir-se prejudicado. Em razão disso, ajuizou mandado de segurança perante a Justiça Federal de Primeira Instância no Rio Grande do Sul. O recorrente considerou ser um despautério a universidade pública, que é paga por todos, ser loteada por pessoas que tenham a raça negra ou indígena,

além de destacar que a medida adotada pela instituição de ensino, com base no critério da etnia, constituía crime de racismo, vedado pela Constituição. Mais adiante, o recorrente sustentou que a decisão da Universidade feria a ordem constitucional contra a discriminação, porque teria criado critérios arbitrários de distinção dos candidatos ao vestibular, entre os quais o critério da cor da pele.

O fato é que no primeiro grau de jurisdição, o pedido do recorrente foi acolhido e lhe foi concedido o mandado de segurança, sob o entendimento de que o sistema criado pela Universidade era inconstitucional. Todavia, recorrendo ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a UFRGS conseguiu reverter a decisão, visto que a Corte Federal entendeu ser constitucional o programa de ação afirmativa instituído pela Universidade mediante a adoção do sistema de cotas e de reserva de vagas como meio de ingresso nos cursos superiores que mantinha.

Seguidamente, foi interposto o RE 597.285/RS no STF, que o admitiu, inclusive quanto à preliminar de repercussão geral, sob entendimento de que o tema discutido apresentava relevância do ponto de vista social e jurídico. No mérito, finalmente, o relator do recurso destacou que o STF havia enfrentado e decidido a constitucionalidade das políticas de ações afirmativas, com a utilização desse mecanismo para o ingresso no ensino superior e mediante o emprego do critério étnico-racial, da autoidentificação racial e com reserva de vagas.

O relator sustentou que o critério de reservar 30% das

vagas para os estudantes egressos do sistema público de ensino — e desse percentual, 50% das vagas reservadas aos estudantes autodeclarados negros — adotado pela Universidade era constitucional, conforme já havia sido resolvido no bojo da ADPF 186-2/DF (BRASIL, 2009a).

O recurso em questão, citado de forma ilustrativa, foi proposto num momento pouco anterior à edição do Estatuto da Igualdade Racial que, conforme salientado, expressamente garantiu à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, inclusive mediante a implementação de ações afirmativas com a finalidade de corrigir as desigualdades raciais.

Sob esse aspecto, parece não haver mais espaço para a discussão quanto à validade e à constitucionalidade do sistema de cotas raciais para a reserva de vagas destinadas ao ingresso no ensino público superior de estudantes oriundos do sistema público de ensino e/ou autodeclarados negros ou indígenas. Dessa forma, espera-se que igual entendimento seja mantido pelo STF se e quando forem ajuizados os remédios constitucionais que puserem em discussão a validade e a constitucionalidade da lei que instituiu o sistema de cotas para o ingresso no serviço público.

A realidade que se consolida, seja com a decisão do STF no caso do RE 597.285/RS, seja no caso da Lei 12.990/2014, encaminha-se no sentido de confirmar e de resguardar o objetivo constitucional de constituir uma sociedade justa, repudiar a prática do racismo e garantir o referencial maior, que é o de que

todos sejam considerados e efetivamente tratados como iguais, nos termos da lei.

Teoricamente, não haveria maiores problemas para a implementação do modelo normativo que busca promover a igualdade geral entre as pessoas, permitindo, inclusive, a extirpação de conceitos como “minorias” ou “classes suspeitas”. Entretanto, sob uma perspectiva realista e pragmática, a pretendida igualdade de oportunidades ainda exigirá uma série de reflexões e imporá a adoção de medidas profundas, especialmente considerando, por um lado, que a “[...] distribuição simétrica dos direitos resulta do reconhecimento de todos como membros livres e iguais” (HABERMAS, 1997, p. 159) e, por outro lado, que há fatores sociais tão arraigados na tradição dos grupos raciais, que os efeitos advindos da discriminação positiva somente poderão ser percebidos em longo prazo, com a transposição de algumas gerações existenciais, considerando, em especial, a existência de concepções tão fortemente assimiladas pelas pessoas, que poderão dificultar substancialmente a mudança dessa realidade a curto prazo.

4 Compensação de Prejuízos e Oposições ao Sistema

A discussão em torno do sistema de cotas raciais para o ingresso no serviço público não pode ser mantida afastada da abordagem do sistema de cotas raciais para o ingresso no ensino público universitário. Em certo grau e modo, esses dois sistemas se identificam e, conforme já mencionado, as questões polêmicas

em torno de um guardam estreita proximidade com as possíveis questões a serem travadas em torno do outro. No caso brasileiro, esses dois sistemas se entrelaçam e, dados que se aplicam nos dias atuais à população negra — que é numericamente majoritária — poderão ser determinantes para a futura conformação sócio-político-econômica do país.

Diante desse cenário, é importante ter claro o que justificaria a adoção dessas políticas afirmativas em torno das cotas raciais. Para uma corrente, que se assenta na vertente sociológica, a política fundada nesse tipo de ação tem a finalidade compensatória, à medida que tenta resgatar sob a forma de discriminação positiva os efeitos produzidos desde o passado pelo emprego da discriminação negativa. Entretanto, não apenas o caráter compensatório encerra os objetivos das ações afirmativas. Elas também têm a meta de servirem à “[...] implantação de uma certa diversidade e de uma maior representatividade dos grupos minoritários nos mais diversos domínios de atividade pública e privada” (GOMES, 2003, p. 30). No Brasil, tal como se deu nos Estados Unidos, a reparação⁸ é uma das formas de justificações que conduziu à implantação do modelo de cotas raciais:

A reparação é talvez a mais popular delas. Seu fulcro é a ideia de que uma injustiça profunda foi cometida no passado da nação e que, portanto, medidas reparatórias devem ser tomadas para dirimir essa injustiça. Ou seja, esse argumento requer uma interpretação do passado histórico de nosso país. No caso dos

⁸ Há outras duas espécies de justificações básicas: a “Justiça Social” e a “Diversidade”.

negros no Brasil, essa injustiça foi a escravidão (INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO, p. 2).

De fato, foram circunstâncias de cunho histórico e cultural que forjaram o modelo discriminatório racial que, no Brasil, deu suporte ao modelo econômico escravocrata em prejuízo de aspectos e valores biológicos e humanitários, na perspectiva do exercício do domínio de uma classe sobre alguns grupos sociais, “maliciosamente reputados inferiores”:

[...] tal como os constituintes de 1988 qualificaram de inafiançável o crime de racismo, como o escopo de impedir a discriminação negativa de determinados grupos de pessoas, partindo do conceito de raça, não como fato biológico, mas enquanto categoria histórico-social, assim também é possível empregar essa mesma lógica para autorizar a utilização, pelo Estado, da discriminação positiva com vistas a estimular a inclusão social de grupos tradicionalmente excluídos (BRASIL, 2009a, p. 20).

Com efeito, a adoção do sistema de cotas raciais para o ingresso em universidades e no serviço público não é outra coisa senão uma técnica de abordagem e uma tentativa de “remediação” quanto ao desfavorecimento das “classes suspeitas”, consistente em um modelo de discriminação positiva decorrente do reconhecimento dos prejuízos que o Estado e a sociedade impuseram a certas minorias:

Como é de conhecimento geral, o reduzido número de negros e pardos que exercem cargos ou funções de relevo em nossa sociedade, seja na esfera pública, seja na privada, resulta da discriminação histórica que as sucessivas gerações de pessoas pertencentes a esses grupos têm sofrido, ainda que na maior parte das vezes de forma camuflada ou implícita (BRASIL, 2009a, p. 21).

Ademais, o sistema compensatório ou de reparação tem a finalidade precípua de permitir a superação das desigualdades históricas, buscando contribuir para o nivelamento/equacionamento da ordem social decorrente da intensa estratificação⁹ social:

Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levado a efeito, o Estado pode lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares (BRASIL, 2009a, p. 5).

Paralelamente ao debate sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de leis e atos administrativos universitários que dispuseram sobre as cotas raciais, Dworkin procurou enxergar o futuro, entendendo que “[...] a admissão preferencial de negros

⁹ A estratificação social corresponde à divisão da sociedade em camadas, também conhecidas como estratos. Essa divisão pode ocorrer sob a forma de castas, de classes sociais ou de estamentos. A estratificação é consequência imediata das desigualdades sociais.

diminuiria a diferença de riqueza e poder que existe atualmente entre os diferentes grupos sociais, tornando a comunidade mais igualitária em termos gerais” (DWORKIN, 2010, p. 351) e, dessa forma, caberia considerar que “[...] qualquer política de admissão necessariamente coloca alguns candidatos em desvantagem e é razoável supor que uma política que dê preferência aos candidatos oriundos de minorias beneficie a comunidade como um todo [...]” (DWORKIN, 2010, p. 351). Em torno disso, pode-se inferir que a proposta final de Dworkin é construir uma sociedade mais igualitária, a partir da perspectiva de que as minorias, antes tratadas de forma excludente e sem a possibilidade de alcançarem os bens e valores postos à disposição de toda a sociedade, passem a ser aquinhoadas com as mesmas oportunidades que a maioria e de fortalecimento do ideal de que “[...] uma sociedade justa implica a promessa de emancipação e de dignidade humana” (HABERMAS, 1997, p. 159). Sob esse ponto de vista, a discriminação compensatória é válida.

Mas, se por um lado a discussão sobre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade desses sistemas de cotas é matéria a ser discutida no âmbito da competência do STF, por outro lado é preciso mensurar devidamente a aceitação de tais medidas pela população, destinatária final de tais sistemas em qualquer plano de análise.

Para introduzir esse debate, é importante revisitar alguns apontamentos dos críticos contrários ao sistema de cotas nos Estados Unidos, especificamente quanto ao favorecimento do

ingresso de negros nas instituições públicas de ensino superior, merecendo destaque a posição adotada pela Universidade da Califórnia que, no ano de 1995, “declarou que não se poderia mais contemplar a raça nas admissões em qualquer departamento da universidade” (DWORKIN, 2005a, p. 543). Já no ano seguinte (1996), os eleitores do Estado da Califórnia manifestaram-se ratificando tal entendimento e ampliando-o, estipulando que “[...] nenhuma instituição do estado pode discriminar nem oferecer tratamento preferencial a qualquer indivíduo ou grupo com base em raça, sexo, cor, etnia ou nacionalidade no serviço público, educação pública ou contratações públicas” (DWORKIN, 2005a, p. 543).

De fato, ataques ao sistema de cotas foram manifestados tanto no meio político quanto no jurídico, ao entendimento de que a adoção desse tipo de ação afirmativa produzia consequências negativas, pois “[...] segundo os críticos, ela baixou os padrões educacionais ao admitir alunos que não estão qualificados para se beneficiar da formação que recebem, e isso exacerbou, em vez de aliviar, a tensão racial” (DWORKIN, 2005a, p. 546).

Diante desse cenário, ao entrar na discussão quanto aos possíveis efeitos negativos das ações afirmativas, Dworkin ponderou sobre dois questionamentos que, segundo ele classificou, são questões de princípio e de consequências. A questão de princípio consiste em determinar se “a ação afirmativa para os negros é injusta porque ela viola o direito de todo candidato ser julgado por seus méritos individuais?” (DWORKIN, 2005a,

p. 549). Realmente, a discussão quanto ao mérito individual é por demais relevante, visto que haverá casos em que candidatos negros e brancos, indistintamente, preferirão ter o reconhecimento por suas conquistas fundadas exclusivamente no mérito de cada um, tanto em nível do esforço intelectual próprio, quanto em virtude do esforço físico empreendido. O princípio do mérito pessoal parece ser refratário aos interesses coletivos em um caso como esse, mas certamente há um espaço para a conciliação, cabendo ao Estado e à sociedade encontrarem a solução razoável, atendendo-se à premissa de que “uma sociedade bem organizada e mais ou menos democrática deve oferecer-se para conduzir os assuntos públicos de acordo com alguns princípios aceitáveis de associação humana” (MacCORMIK, 2006, p. xi).

A segunda questão, entretanto, envolve uma valoração na ordem das consequências práticas dos fatos, encontrando-se alicerçada nas seguintes perspectivas de abordagem:

[...] a ação afirmativa produz mais mal do que bem, porque faz com que alguns negros se matriculem em cursos além de suas capacidades, ou estigmatiza todos os negros como inferiores, ou faz com que a comunidade se torne mais, em vez de menos, prevenida com relação à raça? (DWORKIN, 2005a, p. 549).

Se essa mesma abordagem fosse aplicada aos sistemas de cotas adotados no Brasil, as dúvidas e as críticas poderiam alcançar um nível de complexidade que, no plano prático, pode inviabilizar uma solução razoável ou equânime, segundo os interesses da população envolvida, beneficiada ou de algum modo prejudicada.

Em decorrência disso, considerando que atualmente vigem dois sistemas de cotas que se entrelaçam, o que garante o ingresso de pessoas pobres e/ou autodeclaradas negras no ensino público superior e o de cotas para o ingresso no serviço público da União, e que existem outras variáveis que circundam esses sistemas, é possível a formação de um novo panorama da realidade social a partir da realidade de setores mais específicos.

A propósito disso, basta considerar, inicialmente, que a população negra já forma a maioria numérica do total da população brasileira, fator que tende a se manter em ordem crescente. Logo, é perceptível a concorrência dentro do sistema de cotas, pois certamente haverá disputas entre negros e negros,¹⁰ e tal disputa se intensificará mais ainda quando incidente a variável da pobreza — comum a uma parcela considerável da população —, que forma a maioria da maioria.

Ao questionar se as cotas raciais são injustas, Dworkin lançou mão de um argumento que pode compor o dilema central que atinge todos os conflitos raciais, ao assumir que “[...] numa sociedade pluralista, a condição de membro de um grupo específico não pode ser usada como critério de inclusão ou exclusão de benefícios” (DWORKIN, 2005b, p. 440). Seguindo nessa lógica, se não for conveniente usar a condição de membro

¹⁰ Considere, por exemplo, que um jovem negro e pobre ingressou no ensino público superior mediante o sistema de cotas. Mais adiante, quando já formado, esse jovem negro e pobre poderá concorrer a uma vaga no serviço público da União com outro jovem negro, porém de origem abastada, que, por tal condição, sempre teve acesso ao ensino de qualidade e teve um melhor preparo para concorrer a uma vaga no serviço público.

para conferir a um grupo ou classe social algum benefício decorrente dos prejuízos sociais e econômicos que essa mesma condição impôs ao grupo, qual seria, enfim, a melhor forma de remediar ou reparar as perdas sofridas ou, ainda, haveria algum dever moral de se fazer qualquer reparação?

O fato é que, na atualidade, mesmo considerando as inúmeras ações propostas perante a Suprema Corte dos Estados Unidos, nas quais foram discutidas a própria legalidade das cotas raciais que lá foram instituídas, ainda não se tem uma visão segura e ricamente fundamentada quanto a essas cotas serem benéficas ou prejudiciais àqueles a quem foram dirigidas: negros e outras minorias. Consequentemente, essa apreciação no contexto da realidade brasileira é ainda mais difícil, assim considerando a recentidade da adoção dos sistemas de cotas. De qualquer forma, ainda que não se tenha o suporte fático suficiente e necessário para uma valoração correta quanto aos benefícios ou prejuízos decorrentes das cotas raciais, não se pode julgá-las ilegais ou mesmo inconstitucionais: “[...] as reconhecidas incertezas quanto aos resultados no longo prazo de tais programas não poderiam justificar uma decisão do Supremo Tribunal tornando-as ilegais” (DWORKIN, 2005b, p. 444).

Não obstante, não seria desarrazoado admitir-se, no caso brasileiro, o uso das cotas na dimensão demagógica, pura e simples, o que tem a ver, precipuamente, com a forma como os sistemas de cotas encontram-se articulados:

- a) impõe-se registrar, primeiramente, que a reserva de vagas nos concursos públicos destinadas aos negros circunscreve-se apenas aos cargos e empregos públicos vinculados à União, não se aplicando aos correspondentes cargos e empregos nas esferas do Distrito Federal, dos Estados-membros e dos Municípios, nem aos poderes Legislativo e Judiciário, nem ao Ministério Público, na competência das unidades federadas que os possuem. Com efeito, essa reserva de vagas, embora tenha abrangência nacional, não pode ser considerada plena, mas restrita e sem cunho federativo;
- b) diferentemente das cotas universitárias em geral, cujas vagas reservadas aos cursos superiores das instituições públicas de ensino foram destinadas não somente às minorias raciais, como também à comunidade pobre, isto é, aos candidatos egressos da rede pública de ensino, as vagas de cargos públicos reservadas aos negros não estão condicionadas ao fator pobreza. Desse modo, é intuitivo que haja uma concorrência interna no sistema, entre negros ricos¹¹ e negros pobres;¹²
- c) em que pese a relevância do assunto e a profundidade que possa alcançar em termos sociais, os sistemas de cotas foram criados sem que se fizesse a necessária

¹¹ Considerados para esse fim os candidatos negros que tiveram acesso ao ensino de qualidade, com boa formação e que não se enquadram na classe dos candidatos egressos da rede pública de ensino.

¹² Considerados para esse fim os candidatos negros egressos da rede pública de ensino.

consulta à população brasileira como um todo, algo circunstancialmente importante não apenas para aquilatar o peso da vontade popular, como também para dar a verdadeira e necessária legitimidade que essas medidas reclamam, mediante o exercício da soberania popular direta com o emprego do plebiscito ou do referendo;

- d) a adoção do sistema de cotas raciais para o ingresso no serviço público da União, com reserva de vagas para negros, resultou da aceitação pelo Estado do desnivelamento social dessa categoria racial, circunstância que se choca com a vedação constitucional de admissão de trabalhadores por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.¹³ Nesse aspecto, por que não se admitir um sistema específico de cotas para o setor privado, não propriamente dirigido para a contratação da mão de obra trabalhadora, mas para a reserva de vagas aos negros nas gerências, diretorias e presidências das empresas privadas de médio e grande porte?; e
- e) a ordem crescente da população negra no Brasil (pardos + pretos), associada à condição de já ser a maior parcela da população total, não se afigura coerente com o percentual reservado de vagas, porque visivelmente os números apontados ainda favorecem a raça branca, que

¹³ “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil” (BRASIL, 2011).

conta com 80% das vagas aos cargos a serem ocupados nos certames públicos.

5 Conclusão: Preparando o Futuro

Em sintonia com essa realidade, Dworkin (2010, p. 349), ponderou sobre quais “direitos à igualdade têm os cidadãos enquanto indivíduos que podem sobrepor-se a programas voltados para importantes políticas econômicas e sociais” tendo considerado que esses direitos podem ser de dois tipos:

O primeiro é o direito a igual tratamento (*equal treatment*), que é o direito a uma igual distribuição de alguma oportunidade, recurso ou encargo [...].

O segundo é o direito ao tratamento como igual (*treatment as equal*), que é o direito, não de receber a mesma distribuição de algum encargo ou benefício, mas de ser tratado com o mesmo respeito e consideração que qualquer outra pessoa (DWORKIN, 2010, p. 349-350).

Diante dessa distinção e à luz da principal diretriz do Estatuto da Igualdade Racial, que impõe o dever comum ao Estado e à sociedade de garantirem a igualdade de oportunidades a todos os brasileiros, independentemente da etnia ou da cor da pele (BRASIL, 2010), mostra-se latente o descompasso entre os conceitos apresentados e a normatização da reserva de vagas em cargos e empregos públicos destinados ao provimento por negros, circunstância que claramente é dependente da cor do indivíduo.

A reserva aos negros de parcela das vagas oferecidas nos concursos públicos não está em sintonia com a noção primária de

igualdade de oportunidades, mas antes se assemelha à concessão não de uma oportunidade, mas de um privilégio fundado na desigualdade, extrapolando os limites razoáveis do que se poderia aceitar como um benefício baseado numa desigualdade justificável, levando à descrença e ao desvalor do mérito pessoal:

Não pode o Estado, em ato de tratamento desigual justificado, beneficiar aquele que não corresponde ao verdadeiro intuito do sistema de quotas, qual seja, atingir a igualdade de oportunidades. Sustentar no sistema de quotas aquele que não demonstra mérito seria, sem dúvida, prejudicar as ações afirmativas (ATCHABAHIAN, 2006, p. 181).

Ao lançar um olhar crítico sobre esse sistema de cotas, pode-se concluir que ele não atende ao princípio da igualdade de oportunidades, ao mesmo tempo, também disfarça, grosseiramente, a falha do Estado e da sociedade em darem aos negros tratamento como iguais (*treatment as equal*).

Colocado o problema sob outra perspectiva, caberia à lei ter avançado mais nos projetos concretos já iniciados pelas universidades, no sentido de aperfeiçoar e ampliar os meios que permitissem não só aos negros, mas também às classes menos favorecidas economicamente, o acesso ao ensino de qualidade, propiciando que jovens pobres, negros, brancos, amarelos ou indígenas tenham a oportunidade de realizar estudos em instituições de ensino público e privado, nos níveis fundamental e médio, além do acesso às instituições de ensino superior, para

que ao final possam concorrer aos cargos e empregos públicos em iguais condições.

A igualdade de oportunidades deve ser implementada em todos os níveis acadêmicos, reservando-se para o momento do concurso público que todos os candidatos, indistintamente, sejam tratados como iguais, sem a necessidade de reserva de vagas para uma classe social específica em detrimento das demais.

Talvez o maior problema ao se dizer que “igualdade de oportunidades” se faz com reserva de cargos públicos em favor dos negros será enfrentado mais adiante, na perspectiva do possível aprofundamento do preconceito racial e da intensificação do desprezo pela raça. Ao contrário, porém, dando-se aos negros e as demais pessoas consideradas pobres a “verdadeira oportunidade” de acesso à formação escolar de qualidade. Os frutos a serem colhidos com o ingresso deles no serviço público, por exemplo, ou em outras atividades laborais distintas, reforçarão o conteúdo valorativo pessoal, isto é, o mérito de cada um, que não tem cor: não é negro, não é branco, não é amarelo etc.

Em resumo, o possível grande problema a ser enfrentado pode ser expresso da seguinte forma:

Todas as ações que visem a estabelecer e a aprimorar a igualdade entre nós são dignas de apreço. É importante, no entanto, refletir sobre as possíveis consequências da adoção de políticas públicas que levem em consideração apenas o critério racial. Não podemos deixar que o combate ao preconceito e à discriminação em razão da cor da pele, fundamental para a construção de uma verdadeira

democracia, reforcem as crenças perversas do racismo e divida nossa sociedade em dois pólos antagônicos: “brancos” e “não brancos” ou “negros” e “não negros” (BRASIL, 2009b).

O caminho mais justo e moralmente exigível, a ser trilhado pela sociedade brasileira, deve convergir para a seguinte proposta de elevação da dignidade individual no contexto mais amplo da coletividade: a) plena efetivação da igualdade de oportunidades para todos os brasileiros, permitindo-lhes o acesso ao ensino geral de qualidade, em todos os níveis da formação acadêmica e b) livre disputa aos cargos e empregos públicos, em todas as esferas de governo, e aos empregos privados, acessíveis a todos os brasileiros mediante o critério exclusivo do mérito individual.

Title: The Ingress into the Civil Public Service by Racial Quotas: a Matter of Equality, Merit or Opportunity?

Abstract: This paper deals with the issue of reservation of public office positions for black people to access the State's civil public service, in accordance to the Law 12.990/2014. It concerns itself with the analysis of common aspects between the new system and the one for entering public higher education. In addition, it evaluates to what degree the system might benefit or harm the Brazilian black people.

Keywords: Racial quota system. State's civil public service.

Referências

ATCHABAHIAN, Serge. *Princípio da igualdade e ações afirmativas*. 2. ed. São Paulo: RCS, 2006.

BOTELHO, Tarcísio R. Censos e construção nacional no Brasil Imperial. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, n. 1, p. 321-341. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12465/14242>>. Acesso em: 2 set. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 45. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. *Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. *Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010*. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. *Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014*. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. *Lei n. 2.040, de 28 de setembro de 1871*. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM2040.htm>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. *Lei n. 3.353, de 13 de maio de 1888*. Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM3353.htm>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental 186-2/DF – 2009*. Arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo partido político Democratas (DEM) contra atos administrativos da Universidade de Brasília que instituíram o programa de cotas raciais para ingresso naquela universidade. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpfl86rl.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental 186-2/DF – 2009*. Arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo partido político Democratas (DEM) contra atos administrativos da Universidade de Brasília que instituíram o programa de cotas raciais para ingresso naquela universidade. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 31 Jul. 2009.

Disponível em: <<http://www.acoes.ufscar.br/admin/legislacao/arquivos/arquivo13.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário 597.285 Rio Grande do Sul*. Política de ações afirmativas. Ingresso no ensino superior. Uso de critério étnico-racial. Auto-identificação. Reserva de vaga ou estabelecimento de cotas. Constitucionalidade. Recurso improvido. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 18 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2662983>>. Acesso em: 4 set. 2014.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FARIAS, Patrícia. Antropologia, relações raciais e política de ação afirmativa. In: PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea Moraes; GALIZIA, Silvina V. (Org.). *Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 261-277.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (Org.). *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 15-57.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997. v. 2.

IBGE. *Censo demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>. Acesso em: 2 set. 2014.

IBGE. *Dados históricos dos censos*. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1872_1920.shtm>. Acesso em: 2 set. 2014.

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO. *Apresentação STF – ADPF 186. Audiência pública no Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Apresentacao_STF__Joao_Feres_Junior.pdf>. Acesso em: 8 set. 2014.

MACCORMIK, Neil. *Argumentação jurídica e teoria do direito*. Tradução de Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

REIS, Dyane Brito. Acesso e permanência de negros(as) no ensino superior: o caso da UFBA. In: LOPES, Maria Auxiliadora; BRAGA, Maria Lúcia de Santana (Org.). *Acesso e permanência da população negra no ensino superior*. Brasília: Secad/Unesco, 2007. p. 49-69. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001545/154587por.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2014.

UNITED NATIONS. *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Adopted by the General Assembly Resolution 2106, of 20 december 1965. New York, 1965. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2106\(XX\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2106(XX))>. Acesso em: 31 ago. 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. *Amendment XIV, section 1*. Ratified July 9, 1868. Disponível em: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_amendments_11-27.html>. Acesso em: 4 set. 2014.

Referência bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, José Wilson Ferreira. O Ingresso no serviço público mediante cotas raciais: uma questão de igualdade, de mérito ou de oportunidade? *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 9, p. 75-116, 2015. Anual.

Submissão: 27/3/2015

Aceite: 13/7/2015