

PROCESSUALIDADES E CONSTRUÇÕES: RETROSPECTIVA HISTÓRICA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL

Procedures and constructions: historical retrospective of affirmative actions in Brazil

Mara Beatriz Nunes Gomes¹

Marcus Vinicius Spolle²

Resumo

A perspectiva interseccional, enquanto ferramenta político-teórico-metodológica, apresenta a dimensão de aglutinar simultaneamente as diversas camadas de estratificação e opressão. Tal funcionalidade contém a vantagem de conferir nitidez e visibilidade às novas e distintas discriminações que emergem desse cenário de agregação das múltiplas adscrições. Nessa trilha, sob a retícula interseccional, este artigo aborda as processualidades e os movimentos políticos não lineares que orbitam em torno do histórico de construção da agenda de ações afirmativas destinadas à população negra no Brasil. Para tanto, o trabalho foi estruturado conforme os seguintes eixos: 1) perspectiva conceitual da expressão ações afirmativas e discussões quanto à sua origem; 2) retrospectiva histórica da agenda de concretização das ações afirmativas no Brasil; 3) problematização à luz do olhar interseccional quanto ao rol de opressões e estratificações agenciado no roteiro de implementação das ações afirmativas no contexto brasileiro. Essa mirada permitiu compreender, em linhas gerais, que a demanda dos movimentos negros pela operacionalização de ações afirmativas possibilitou a construção de amplo conglomerado de ferramentas de direitos humanos.

Palavras-chave: Ações afirmativas; Histórico; Processualidades; Perspectiva interseccional.

Abstract

The intersectional perspective, as a political-theoretical-methodological tool, presents the dimension of simultaneously clustering the different layers of stratification and oppression. Such functionality has the advantage of shedding light on the new and distinct discriminations that emerge from this scenario of aggregation of multiple subscriptions. In this path, using the intersectional lens, this article approaches the non-linear political processes and movements that orbit around the history of construction of the affirmative action agenda aimed at the black population in Brazil. Therefore, the work was structured around the following axes: 1) conceptual perspective of the expression affirmative action and discussions about its origin; 2) historical

¹ Doutoranda em Sociologia (UFPel). E-mail: mbng.adv@gmail.com

² Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor adjunto da Universidade Federal de Pelotas. E-mail: sociomarcus@yahoo.com.br

retrospective of affirmative action implementation agenda in Brazil; 3) problematization through the intersectional perspective of the series of oppressions and stratifications mobilized during the implementation process of affirmative actions in the Brazilian context. This view allowed us to understand, in general terms, that the demands for affirmative action policies by black movements made it possible to build a broad set of human rights tools.

Keywords: Affirmative actions; Timeline; Procedures; Intersectional perspective.

Introdução

Somente no início do século XXI o Brasil assumiu oficialmente a sua omissão no combate à discriminação de cunho racial, bem como os prejuízos que esse constructo impôs (e ainda impõe) aos corpos negros. Tal alteração discursiva foi acompanhada do comprometimento público e internacional do país no sentido de o Estado brasileiro adotar políticas de discriminação positiva focalizadas na população negra (GUIMARÃES, 2003). Nesse sentido, vale citar como exemplo os mecanismos de incentivo à contratação de pessoas negras por empresas que prestam serviços ao poder público, a destinação de bolsas a candidatos negros em universidades particulares, a reserva de vagas para a população negra em processos seletivos de universidades públicas e no serviço público, entre outros. Afora a morosidade com que o tema foi incorporado pelas esferas estatal e institucional, um dos elementos peculiares na dimensão de implementação das ações afirmativas na sociedade brasileira diz respeito ao roteiro das disputas políticas, processualidades e movimentos não lineares que orbitam em torno da construção dessa agenda.

Na atualidade, para além de políticas afirmativas de combate ao racismo e destinadas a pessoas negras, indígenas e quilombolas, o arcabouço institucional contempla medidas protetivas e reparatórias alinhadas a demarcadores socioeconômicos, anticapacitistas, de gênero, de diversidade sexual, regionais, entre outros. Desse modo, em diferentes esferas, observam-se cotas para estudantes oriundos da escola pública, reserva de vagas para candidatos de baixa renda, cotas para pessoas com deficiência (PCD), processos seletivos destinados a candidatos de determinadas regiões geográficas, cotas para a população trans e travesti, entre vários outros tipos e mecanismos de

política de discriminação positiva voltados à reparação dos danos causados às minorias sociais.

A dimensão dessa prática, na condição de aglutinadora de adscrições³ e opressões, dialoga com a perspectiva interseccional. Tal olhar, que se constitui como um aparato político-teórico-metodológico originado dos aportes do feminismo negro⁴ e do direito da antidiscriminação, estabelece que “a presença simultânea de fatores diversos de diferenciação injusta e prejudicial produz novas e originais formas de discriminação” (RIOS; SILVA, 2015, p. 11).

Nesse contexto, emerge o objetivo deste estudo, o qual, sob a perspectiva das interseccionalidades, problematiza a forma como os múltiplos fatores de discriminação e estratificação foram mobilizados (ou não) no roteiro de construção da agenda de ações afirmativas destinadas à população negra no Brasil. Para tanto, neste texto, para além das seções de introdução e considerações finais, foram estruturados os seguintes eixos de abordagem: 1) breve posição da perspectiva interseccional; 2) aporte conceitual da expressão ações afirmativas e discussões quanto à origem e antecedentes do caso brasileiro; 3) roteiro de implementação das políticas de discriminação positiva para a população negra no Brasil, com problematização, a partir do olhar interseccional, quanto à forma como o rol de opressões e estratificações foi agenciado nesse contexto.

Essa mirada permitiu evidenciar e compreender, em linhas gerais, que a demanda dos movimentos negros junto ao aparato institucional pela operacionalização de ações afirmativas possibilitou a implementação de um

³ Neste texto utilizou-se o termo “adscricões” em diálogo com Hasenbalg (2005) e Quijano (2005), na dimensão de sujeições e submissões impostas às minorias sociais frente a distintos fatores de discriminação negativa.

⁴ O movimento feminista, desde o seu nascimento, no final do século XIX, até meados de década de 1970, mostrou-se identificado com uma pauta que atendia os anseios de um grupo específico: donas de casa brancas de classe burguesa que se insurgiram contra a segregação e subordinação imposta pelos homens, lutando pela igualdade de gênero, principalmente em termos de direitos civis, como direito ao voto, ingresso no mercado de trabalho, entre outras frentes. As mulheres negras, por sua vez, não se percebiam representadas por essa articulação feminista, pois, além do sexismo, a discriminação racial constituía elemento presente nas relações socioeconômicas por elas [mulheres negras] vivenciadas. Assim, o *black feminism* (feminismo negro), ao surgir nos Estados Unidos, opera uma descentralização do sujeito político, abandonando a perspectiva feminina ocidental eurocêntrica e passa a contemplar critérios de raça, classe e gênero em uma dimensão interseccional, ao mesmo tempo que desloca a atenção que era conferida exclusivamente aos homens negros como categoria única na luta contra o racismo (RIOS; SILVA, 2015).

complexo e multifacetado sistema de políticas de reparação voltadas a vários grupos e sujeitos, histórico-social e politicamente discriminados, na sociedade brasileira.

I. A premissa do olhar interseccional

Os múltiplos sistemas de ações afirmativas vigentes no Brasil evidenciam que, talvez não intencionalmente, a processualidade dos movimentos de disputas e construção em torno do tema acabou convergindo no sentido de estabelecerem-se ferramentas de combate à discriminação interseccional, a qual implica “uma análise contextualizada, dinâmica e estrutural, a partir de mais de um critério proibido de discriminação” (RIOS; SILVA, 2015). Essa questão situa-se no campo do direito de antidiscriminação, que adota como balizas critérios de proibição:

É no contexto dos critérios proibidos de discriminação, em especial na sua concomitância e intersecção, que se apresenta o debate relativo à discriminação interseccional. Diante da complexidade da experiência humana, individual e social, em que as identidades não se vivenciam de modo isolado ou único, não há como fugir dessa realidade quando está em causa os critérios proibidos de discriminação, desafio que reclama a compreensão da interseccionalidade da discriminação e sua repercussão no cenário jurídico (RIOS; SILVA, 2017. p. 45).

Os apontamentos a serem vistos no item 3.2, dedicado à retrospectiva histórica da agenda de construção das políticas de discriminação positiva no Brasil, evidenciam que, no contexto nacional, construiu-se um complexo e multifacetado sistema de reparação voltado aos grupos e sujeitos discriminados. Nesse sentido, Arroyo (2011) refere que as reivindicações do Movimento Social Negro (MSN) abriram ensejo para a viabilização de ferramentas protetivas e de reparação de um amplo conglomerado de sujeitos expostos a distintas opressões e adscrições: negros, indígenas, pobres, população travestis e transexual, estudantes oriundos da escola pública, entre outros. E aqui vale destacar que alguns desses atores não ostentaram pública ou politicamente uma demanda pela implementação de políticas específicas de discriminação positiva, a citar-se como exemplo o grupo caracterizado pelos alunos da rede pública de ensino.

Todavia, não se ignora que a dimensão exclusivamente racial não atende a todos os questionamentos levantados no corpo desta discussão, tampouco explica a diversidade dos episódios de discriminação experimentados pelos indivíduos que compõem a população negra. Por exemplo, não se pode nivelar ou equiparar as adscrições experimentadas por um homem negro e por uma mulher negra, ou, ainda, por pessoa negra integrante da população LGBTQ+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e outras identidades não abarcadas pela heteronormatividade cisgênero). Assim, ganha relevância a compreensão da noção de interseccionalidade, que consiste em

uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela [interseccionalidade] trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras (CRENSHAW, 2002, *apud* RIOS; SILVA, 2015).

Essa compreensão lança luz ao fato de que a análise de apenas um critério de diferenciação negativa, em determinados casos concretos, relega ao campo da invisibilidade certas distorções no trato de casos concretos de discriminação. Portanto, não se deve compreender as distintas formas de discriminação em compartimentos apartados e isolados (caixinhas), pois as dinâmicas discriminatórias enquanto fenômenos vão além da mera soma de certos fatores de discriminação (RIOS; SILVA, 2015). Nesse sentido, Collins e Bilge (2020) referem que a perspectiva interseccional evidencia que:

em determinado período, as relações de poder que envolvem raça, classe e gênero, por exemplo, não se manifestam como entidades distintas e mutuamente excludentes. De fato, essas categorias se sobrepõem e funcionam de maneira unificada. Além disso, apesar de geralmente invisíveis, essas relações interseccionais de poder afetam todos os aspectos do convívio social (COLLINS; BILGE, 2020, n.p.)

A evolução dessa percepção leva à intersecção de diferentes critérios, tais como raça, classe, gênero, religião, idade e orientação sexual, origem étnica, escolaridade, entre outras, descortinando formas específicas de opressão e privilégios. Assim, tornam-se visíveis questões discriminatórias pertinentes a

certos indivíduos e grupos até então negligenciados, instrumentalizando uma maior probabilidade de êxito na condução de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da discriminação (RIOS; SILVA, 2015).

Tais premissas são oportunas e necessárias para a continuidade dos tópicos expostos a seguir, visto que, em tais eixos, apresentou-se a articulação entre as distintas processualidades e disputas que pavimentaram os modelos de ações afirmativas construídos no Brasil.

2. Ações afirmativas

2.1 O conceito

No Brasil, costuma-se atrelar o debate sobre o combate às desigualdades raciais ao sistema de reserva de vagas (cotas) ou à metodologia de bonificação (sistema de bônus), dentro do conjunto de políticas afirmativas destinadas à população negra nos campos do ensino e/ou do emprego, em uma perspectiva, talvez, reducionista, pois ela vislumbra apenas um aspecto da discussão. Isso porque tais mecanismos representam somente um espectro dentro do vasto conjunto de medidas de enfrentamento ao racismo, as quais podem desdobrar-se em três eixos (JACCOUD; BEGHI, 2002 *apud* ESTANISLAU; GOMOR; NAIME, 2015, p. 115): **i) ações repressivas**, que incidem “diretamente sobre o ato discriminatório, tratando-o como crime passível das sanções vigentes na legislação penal”; **ii) ações valorativas**, as quais “buscam combater o preconceito de forma mediada, a partir das diversas iniciativas voltadas para a difusão da cultura negra e de sua importância e potencialidade para o país”, e; **iii) ações afirmativas**, destinadas a combater “formas indiretas, mais sutis e veladas de discriminação, que acabam por resultar na exclusão dos indivíduos com base no critério racial de determinados espaços da vida social”, sendo que o debate proposto nesta pesquisa articula-se dentro desta última modalidade.

Um dos conceitos mais difundidos no Brasil para a expressão de ações afirmativas refere-se ao rol “de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, para combater a discriminação racial, de gênero, de cor, de sexo e de origem nacional” (GOMES, 2001, p. 40). Ainda nessa

perspectiva sistêmica, esta modalidade de política de discriminação positiva pode ser assimilada como o “conjunto de ações e orientações do governo para proteger minorias e grupos que tenham sido discriminados no passado”, pois, em “termos práticos, as organizações devem agir positiva, afirmativa e progressivamente para remover todas as barreiras, mesmo as informais e sutis” (SILVÉRIO, 2002, p. 91-92).

Sob o ponto de vista da efetivação do princípio democrático da igualdade de oportunidades/igualdade material,⁵ ações afirmativas podem ser compreendidas como mecanismos que corporificam “privilégios de acesso a meios fundamentais – educação e emprego, principalmente – a minorias étnicas, raciais ou sexuais que, de outro modo, estariam deles excluídas, total ou parcialmente” (GUIMARÃES, 1997, p. 233). Em contextos de “sociedades marcadas por fortes assimetrias sociais ligadas a fatores como raça e etnia, como é o caso brasileiro” (SARMENTO, 2013, p. 7), essa política de discriminações positivas consiste em estratégias excepcionais e temporárias, a serem adotadas pelo Estado e/ou a iniciativa privada, no intuito de reparar um passado de discriminação, e simultaneamente, reduzir desigualdades, “com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis” (PIOVESAN, 2006, p. 40).

Assim, embora do ponto de vista teórico vigore uma certa confluência em relação ao conceito da expressão “ações afirmativas”, viceja uma rumorosa divergência em torno da origem desse tipo de política de discriminação positiva, uma peculiaridade que merece a escrita de algumas linhas, pois, consoante será demonstrado nos tópicos a seguir, o modelo adotado no Brasil encontra-se entrelaçado por tais discussões.

⁵ De acordo com Pereira (2008, p. 175), a diretriz do postulado da igualdade foi formulada dentro de um contexto em que se buscava “abolir os privilégios típicos” dos regimes monárquicos, baseados “na linhagem e na rígida e imutável hierarquização”, e assim estabelecer “que a lei deve ser igual para todos, sem distinção de qualquer espécie” – sustentáculo jurídico do Estado Moderno. Contudo, o autor aponta que no decorrer dos tempos, verificou-se que a igualdade meramente formal ou de direitos, “não era, por si só, suficiente para tornar acessíveis a quem era socialmente desfavorecido as oportunidades de que gozavam os indivíduos socialmente privilegiados.” Assim, da ideia de igualdade “formal” transpassou-se “ao novo conceito de igualdade substancial”, esteio da noção de “igualdade de oportunidade”.

2.2 Origens das ações afirmativas e antecedentes do caso brasileiro

A política de discriminação positiva ou ação positiva (GOMES, 2005), hoje amplamente conhecida como ações afirmativas, segundo propõe Moehlecke (2002), teria origem nos Estados Unidos da América (EUA), na década de 1960, a partir do movimento de mobilização da população negra daquele país em busca de direitos civis, em uma contenda histórica contra as Leis *Jim Crow*. Essas normas segregacionistas, emitidas a partir de 1877, no interlúdio entre o final Guerra de Secessão (1861-1865) e a abolição da escravatura nos EUA (1865), no seio de contextos locais do território Sul dominado pelo partido democrata (WEISSKOPF, 2004), impuseram um *status* oficial de segunda classe aos cidadãos negros norte-americanos. Frente a um regime oficial de discriminação que proibia os afro-americanos de compartilharem espaços públicos e escolas públicas com os brancos, instituiu-se uma ordem legal de preferências que consistia em um amplo rol de privilégios aos brancos e em severas desvantagens aos negros.

Tais legislações segregacionistas foram revogadas diante da promulgação do Ato de Direitos Civis (1964), um decreto formulado a partir da Cláusula de Proteção de Igualdade prevista na Constituição dos EUA, destinado a proibir práticas discriminatórias em quase todas as esferas da vida pública norte-americana (WEISSKOPF, 2004). Esse instrumento foi implementado com a intencionalidade de promover a “afirmação da legalidade formal de igualdade de todos os cidadãos, a remoção de barreiras abertamente discriminatórias e uma difusão muito mais ampla de informações relevantes”, no sentido de incentivar “aumentos na representação de negros e outros grupos minoritários sub-representados em empregos desejáveis e instituições educacionais” (WEISSKOPF, 2004, n.p.).

Na sequência do Ato de Direitos Civis, tem-se dois marcos decisivos: **i)** criação da Comissão para a Igualdade de Oportunidades no Emprego (*Equal Employment Opportunity Commission* - EEOC), destinada a identificar situações de discriminação no ambiente de trabalho e, posteriormente, processar as instituições responsáveis por tais práticas; **ii)** edição da Ordem Executiva nº

11.246, “que instruiu os contratados do governo a procurarem ativamente candidatos negros para empregos”, do mesmo modo que instou as faculdades e universidades a recrutarem “mais estudantes e membros do corpo docente negros” (WEISSKOPF, 2004, n.p.). Tais ferramentas representavam o corolário das reivindicações dos movimentos negros que “exigiam que o Estado, para além de garantir leis anti-segregacionistas, viesse também a assumir uma postura ativa para a melhoria das condições da população negra” (PEREIRA, 2008, p. 175). Nesse contexto, Souza (2010, p. 127) refere que, nos EUA, os negros “foram os primeiros grupos a se beneficiar dos programas de ações afirmativas, seguidos, a partir da década de 1970, por hispânicos e indígenas”.

Entretanto, Weisskopf (2004, n.p.) destaca que a história das políticas de discriminações positivas “remonta muito mais longe na Índia do que nos EUA”, pois as mesmas tiveram início no território indiano entre “o final do século XIX e início do XX, com o desenvolvimento de movimentos organizados, especialmente na parte sul da Índia”, que reivindicavam a redução do “poder dos brâmanes”, os quais dominavam os cargos de elite no serviço público e categorias afins. Tal articulação visava “estabelecer assentos reservados para não-brâmanes no serviço público e também fornecer ajuda para não-brâmanes em instituições educacionais” (WEISSKOPF, 2004, n.p.).

Vaid (2014) ressalta que, no contexto indiano, as ações afirmativas possuem fundamentação frente às distorções causadas pelo sistema de castas, o qual se encontra ancorado na dimensão de *varna*. Embora esse termo – *varna* – esteja ligado à cor ou raça, ele compreende uma categorização hierárquica, religiosa e social bem mais complexa, que se efetiva frente aos demarcadores das ocupações laborais: *brâmanes* (sacerdotes e médicos), *kshatriyas* (governantes e guerreiros), *vaishyas* (homens de negócios) e *shudras/sudras* (os ex-intocáveis, referente a artesãos e trabalhadores manuais), sendo que para algumas correntes teóricas, esta última categoria constitui uma classificação à parte (VADI, 2014). Contudo, dentro de uma *varna* costumam ser encontradas inúmeras “subdivisões de castas”, as *jatis* (VADI, 2014, p. 393), assim compreendidas como

a manifestação empírica da casta, de tal modo que não é possível realizar uma divisão formal entre as castas.

Além de casta como *varna* ou *jati*, Vadi (2104) refere que, na Índia, essa categorização também pode ser fruto de uma construção política, a exemplo do texto constitucional indiano que reconhece três grupos amplos e distintos para fins de implementação das políticas de discriminação positiva. São eles: **i)** castas programadas (ex-intocáveis); **ii)** tribos programadas (comunidades tribais), e; **iii)** outras classes de reservas, sendo este último grupo composto por um grande “número de subcastas *hindus* de castas inferiores, mas também um número substancial de subgrupos muçulmanos e outras comunidades minoritárias religiosas/étnicas” (WEISSKOPF, 2004, n.p.).

Especificamente quanto ao modelo indiano de execução das políticas de ações afirmativas, Weisskopf (2004, n.p.) aponta que as reservas foram primeiramente decretadas “em empregos no serviço público e admissões educacionais para grupos religiosos minoritários” e, posteriormente, também passaram a ser reservados assentos no campo político.

Isso posto, percebe-se que as experiências norte-americana e indiana de ações afirmativas remetem a contextos étnicos, raciais, sociais e religiosos totalmente distintos, assim como também espelham reivindicações mobilizadas por grupamentos e sujeitos igualmente diferentes.

Apesar do pioneirismo histórico da Índia na implementação de políticas de discriminação positiva, Feres Júnior, Campos e Daflon (2018) defendem que, no Brasil, a recepção das ações afirmativas teria espelhado-se no cenário dos EUA. Os autores sustentam que tal assimilação ocorreu por motivos de poder imperial, protagonismo histórico e recusa ao debate, disfarçada sob o véu da ideologia da democracia racial.

Em certa medida, até poderia considerar-se um eventual espelhamento semântico, visto que a expressão ações afirmativas surgiu durante o debate travado no território norte-americano (WEISSKOPF, 2004). Contudo, é preciso registrar que a dinâmica das disputas pela implementação de políticas de discriminação positiva para a população negra na sociedade brasileira não pode

ser colmatada como mera emulação do protesto norte-americano, haja vista o animado e pungente cenário de reivindicações mobilizado pelas distintas vertentes do MSN, consoante será demonstrado a seguir.

3. Políticas de discriminação positiva para a população negra no Brasil

3.1 Racismo e antirracismo

A dinâmica das relações raciais brasileiras ilumina o palco onde se apresentam as agências dos diversos atores imersos no universo referente à estruturação das classes sociais no país. Para explicitar os contornos do preconceito dirigido à população negra no Brasil, em comparação ao contexto norte-americano, Nogueira (2007) mobiliza os conceitos de *preconceito de origem* e *preconceito de marca*. Segundo o autor, diferentemente do que ocorre nos EUA,⁶ onde viceja o *preconceito de origem*, na sociedade brasileira, o preconceito vigente é o sub-reptício (aquele que não se consegue “ver”), traduzindo-se em um modelo em que a preterição e o desprestígio sociorracial se exerce em razão da aparência:

o preconceito é de marca, como no Brasil, o limiar entre o tipo que se atribui ao grupo discriminador e o que se atribui ao grupo discriminado é indefinido, variando subjetivamente, tanto em função dos característicos de quem observa como dos de quem está sendo julgado, bem como, ainda, em função da atitude (relações de amizade, deferência etc.) de quem observa em relação a quem está sendo identificado, estando, porém, a amplitude de variação dos julgamentos, em qualquer caso, limitada pela impressão de ridículo ou de absurdo que implicará uma insofismável discrepância entre a aparência de um indivíduo e a identificação que ele próprio faz de si ou que outros lhe atribuem [...] (NOGUEIRA, 2007, p. 293).

Nogueira (2007) propõe que esse preconceito de marca, também conhecido como preconceito de cor, enquanto tipo ideal (noção weberiana), tende a negar ou a subestimar o preconceito existente no Brasil, numa expectativa de

⁶ A situação racial no EUA apresenta-se em compartimentos estanques, sem fluidez ou transição entre os grupos raciais, de forma que “basta a suposição de que o indivíduo descende de certo grupo étnico para que sofra as consequências do preconceito [...], oportunidade em que ele é denominado como *de origem* (NOGUEIRA, 2007). Portanto, em uma nação como a norte-americana, caracterizada por uma clivagem total entre os grupos discriminantes e discriminados, a expectativa de mobilidade social entre as distintas categorias raciais é praticamente inexistente, pois a cisão entre esses polos é tão acirrada que os indivíduos desses grupos se comportam como se integrassem sociedades apartadas, dotadas de preceitos culturais próprios.

desaparecimento das demais categorias raciais frente a um padrão de branquitude a ser alcançado mediante o cruzamento das raças.⁷

Assim, a miscigenação apresenta-se como a ideologia que fundamenta a situação racial no país, condicionando a possibilidade de ascensão social do indivíduo de forma inversamente proporcional à densidade das características físicas da pessoa negra. Essa perspectiva permite inferir que a sociedade brasileira se estrutura em compartimentos raciais velados, cristalizados sob uma pretensa noção de homogeneidade racial que, na verdade, sob a promessa de ascensão social, promove o desaparecimento dos traços culturais e da identidade do grupo discriminado, favorecendo a assimilação do arquétipo determinado pelo polo discriminador – a branquitude.

A partir desse cenário, ganha relevância identificar as distintas nuances mobilizadas em torno das práticas e ferramentas a serem empregadas no combate ao racismo. Sobre essa questão, Costa (2006) evidencia que a discussão se bifurca no eixo das perspectivas de promoção da igualdade e da diversidade cultural, ao afirmar que:

Se a presença do racismo não é mais contestada por nenhum setor representativo no espaço público brasileiro, os meios para combatê-lo são, contudo, objeto de uma intensa e rica controvérsia, não só nos meios acadêmicos, mas também na política contemporânea, no Brasil, e mesmo dentro dos próprios movimentos sociais. Simplificando muito um debate extremamente complexo e moralmente difícil, trata-se, fundamentalmente, de variações em torno de duas formas assumidas pelo anti-racismo, as quais se orientam por duas igualmente desejáveis, mas que são apresentadas no debate como incompatíveis. A primeira corrente anti-racista tem como prioridade a construção de uma ordem social justa que proporcione a todos os grupos demográficos, independente de suas características físicas, uma igualdade verdadeira de oportunidades. A segunda corrente quer combater o racismo, preservando as identidades existentes no interior da ordem social marcada pela oferta de convivência e integração efetivas aos diferentes grupos de cor. Trata-se, portanto, no primeiro caso, de uma defesa irrestrita do princípio da igualdade, no segundo caso, da atribuição de um valor negociável à particularidade cultural, destacando-se o poder da cultura para proporcionar inclusão. Por isso, referi-me [...] à primeira forma como anti-racismo igualitarista, à segunda, como anti-racismo integracionista (COSTA, 2006, p. 195-196).

⁷ Adverte-se que “raça não existe cientificamente, bem como não é uma realidade natural. Raça é uma construção social e não um conceito biológico. Desse modo, enfatizamos que, embora a raça não exista cientificamente, ela existe socialmente” (BERNARDINO-COSTA; SANTOS; SILVÉRIO, 2009, p. 215).

Portanto, essa discussão se revela como uma intensa e rica controvérsia, que mobiliza a sociedade brasileira como um todo no combate ao racismo, especialmente no que diz respeito aos mecanismos de discriminação positiva destinados à população negra. Nesse sentido, a formulação e implementação de ações afirmativas instituí-se como mecanismos de “construção da democracia e afirmação dos direitos humanos [...], em especial em contextos e experiências nacionais marcadas por autoritarismo e exclusão”, na medida em que ao “lado das lutas políticas e iniciativas sociais, fazem-se necessárias a formulação e a fidelidade a ordenamentos jurídicos permeados de conteúdo substantivo democrático” (RIOS; SILVA, 2017. p. 44).

3.2 Retrospectiva histórica

O final da década de 1990 costuma ser apontado como o período inicial de adoção de políticas afirmativas no Brasil (GUIMARÃES, 2003), visto que nesse período surgiram medidas de discriminação positiva nos campos: **i)** do ensino superior – mediante a organização por lideranças negras e religiosas de cursos pré-vestibulares “para negros e carentes” (2003, p. 260) e, no âmbito do Ministério da Educação (MEC), a criação do “Programa Diversidade na Universidade”, cuja finalidade era “implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros”, instituindo-se, assim, “os chamados pré-vestibulares para negros e carentes” (SANTOS, 2014, p. 59-60); **ii)** do mercado de trabalho – com a inserção de programas de incentivos voltados à contratação de pessoas negras, mulheres e pessoas com deficiência para ocupar cargos comissionados nas esferas ministeriais, “bem como nas contratações de empresas prestadoras de serviços, técnicos e consultores” (OLIVEIRA; BRAGANÇA, 2009, p. 151).

Contudo, há que se salientar que tais episódios não foram o primeiro momento em que determinados grupos sociais e/ou étnicos foram eleitos como destinatários de políticas focalizadas no Brasil, pois no “governo de Getúlio Vargas, foram adotadas medidas, cuja finalidade era a implementação de um

benefício voltado para determinado grupo social, o qual era similar às cotas atuais” (OLIVEIRA; BRAGANÇA, 2009). O Decreto n.º 19.482, de 12 de dezembro de 1930, conhecido como “Lei de Normatização do Trabalho” ou “Lei dos 2/3”, destinava-se a limitar “a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe”, dispondo “sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais” (BRASIL, 1930), de tal modo que as empresas em funcionamento no país deveriam contratar ao menos 2/3 de trabalhadores nacionais (OLIVEIRA; BRAGANÇA, 2009).

Para além dessa diretriz estatal, Oliveira e Bragança (2009, p. 149) referem a existência de “legislação de incentivos fiscais para aplicações industriais na Região Nordeste, depois expandida para a Região Norte, que propiciou a criação de uma burguesia industrial e uma modesta classe média nordestinas.” No mesmo sentido, também há que se mencionar a Lei de n.º. 5465, de 03 de julho de 1968, a chamada “Lei do Boi”, a qual durante o “período de 1968-1985” estabeleceu “cotas para filhos de agricultores” (GOMES; SPOLLE, 2020, p. 184) em estabelecimentos de ensino médio agrícola e escolas superiores de Agricultura e Veterinária, visto que tais instituições deveriam reservar:

[...] anualmente, de preferência, de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas a candidatos agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam com suas famílias na zona rural e 30% (trinta por cento) a agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam em cidades ou vilas que não possuam estabelecimentos de ensino médio. (BRASIL, 1968).

Por sua vez, já inseridos no bojo do processo de redemocratização propiciado pela mobilização em favor da campanha “Diretas Já” e da promulgação da Constituinte Cidadã de 1988 (GUIMARÃES, 2003), apresentam-se como precursoras das políticas de discriminação positiva hoje vigentes no país, as “leis que beneficiaram as mulheres, instituindo o percentual de 20% para participação em cargos eleitorais” e outras “criando cota de 5% nas empresas com mais de mil empregados e de 20% nos concursos públicos” para o recorte da deficiência (OLIVEIRA; BRAGANÇA, 2009, p. 150).

Aqui cabe destacar a efervescência do ano de 1988 frente às reivindicações históricas do Movimento Social Negro: “centenário de abolição da escravatura e promulgação da nova Constituição”, o que garantiu, diante de uma grande articulação do movimento social denominada Frente Negra Brasileira (FNB), a inserção de dispositivos contra o racismo e a discriminação no texto da CF/1988 (GUIMARÃES, 2003, p. 248-249). Todavia, diferentemente do ocorrido com as políticas focalizadas instituídas, voltadas aos grupos sociais e/ou étnicos supracitados, o Estado brasileiro e a sociedade em geral recusavam-se a um debate, e, mais ainda, à implementação de ações afirmativas especificamente destinadas à população negra, pois, mesmo diante dos índices e demarcadores oficiais que indicavam uma forte desigualdade racial, a política oficial de combate ao racismo ainda era “a não política” (GUIMARÃES, 2003).

Para compreender esse anacronismo, é interessante dialogar com Thomas Sowell, um economista estadunidense e crítico contumaz das experiências de cotas raciais ao redor do mundo. O autor aponta que as discussões dos grupos favoráveis e contrários a esse tipo de política costumam centrar-se em “opiniões e princípios radicalmente divergentes” (SOWELL, 2016, p. 19). Essa radicalidade é crucial para perceber como o racismo cordial/”à brasileira”,⁸ assentado no *pacto do silêncio*,⁹ tratou de interditar por muitos anos a discussão sobre a implementação de políticas afirmativas para a população, pois, sob alegações de ofensa ao princípio da igualdade e prestígio ao mérito da seleção, negação do racismo disfarçada na tese da “harmonia racial”, entre outras evasivas, inúmeras foram as impugnações contra as cotas raciais, uma irresignação que, curiosamente, caminhava de modo acrítico frente às outras espécies de cotas existentes – consoante demonstrado por Medeiros (2009) em estudo sobre

⁸ Figueiredo e Grosfoguel (2009, p. 229) referem que “os brasileiros estão convencidos da existência do preconceito e da discriminação raciais, mas, na maioria das vezes, eles não acreditam que isto afete mais profundamente a vida daqueles que são discriminados”, de tal modo que não “só o Brasil é um país em que existe racismo sem que haja racistas, como o racismo é visto como algo abstrato. Quase todos concordam com a existência das desigualdades raciais, mas é quase impossível constatar o racismo existente em nossa sociedade”.

⁹ Ver mais em Follmann e Pinheiro (2013).

argumentos utilizados nas ações judiciais movidas contra as cotas nas universidades públicas.

Logo, não é surpresa que, segundo Guimarães (2012, p. 105), “seja através do golpe do Estado Novo, seja através do trabalhismo de Vargas e do nacionalismo” o quadro político de ocasião tenha encampado as reivindicações promovidas pela FNB na década 1930 – centradas em uma pauta nacionalista – e pelo Teatro Experimental Negro (TEN) na década de 1950 – focadas na integração e mobilidade social da população –, diferentemente da recepção aos protestos da comunidade negra dos anos 1980, especialmente traduzidos pelo Movimento Negro Unificado (MNU), que não encontraram eco no *status* político tradicional (GUIMARÃES, 2012). O MNU, com representantes históricos como Abdias do Nascimento, Lélia Gonzalez, Benedita da Silva e outros, trazia em sua agenda uma pluralidade de correntes e reivindicações, fortemente articuladas com as mobilizações da comunidade negra norte-americana pelo estabelecimento de direitos civis, bem como com os processos revolucionários de libertação de vários países do continente africano que eclodiam naquele momento. Eis a síntese das demandas veiculados pelo movimento social negro a partir de década de 1980: política de reconhecimento, política de identidade, política de cidadania e política redistributiva, esta última traduzida em demanda por implementação de ações afirmativas/compensatórias (GUIMARÃES, 2012).

Portanto, é diante do adensamento do novo protesto negro que as mobilizações pró-ações afirmativas deitam raízes, assumindo caráter preponderante nessa construção a “Marcha dos 40 mil, ocorrida em Brasília no ano de 1995, em homenagem aos 300 anos de Zumbi dos Palmares” (PEREIRA, 2008, p. 175). Dentre um conjunto de reivindicações, em carta entregue ao então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC), dois itens específicos foram decisivos para a discussão sobre a implementação de ações afirmativas para a população negra no Brasil: “[1] Recuperação, fortalecimento e ampliação da escola pública, gratuita e de boa qualidade e [2] Desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à

universidade e as áreas de tecnologia de ponta” (OLIVEIRA; BRAGANÇA, 2009, p. 150).

É justamente a pungência desse tensionamento e mobilização interna que forçaram o Brasil, durante a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, de setembro de 2001, realizada em Durban/África do Sul, a reconhecer internacionalmente a existência de desigualdade racial provocada pelo racismo e discriminação contra a população negra, e, ao mesmo tempo, assumir o compromisso de adotar políticas específicas para o combatê-los (GUIMARÃES, 2003). Segundo referem Jaccoud e Beghin (2002, p. 22), esse é o marco histórico em que “o governo reconhece, a partir de números oficiais, as imensas distâncias que existem entre negros e brancos”.

Logo, “a partir do início do século XXI, a questão racial definitivamente foi incluída na agenda nacional brasileira” (SANTOS, 2014, p. 38), de tal sorte que na sequência foram instituídas ações valorativas como a inclusão do ensino da História e Cultura Africana e Afro-Brasileira nos currículos escolares (Lei n.º 10.639/2003) e o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010). Tais movimentos promoveram uma espiral de pluralização do ambiente universitário no início da década de 2000, mediante a implementação do mecanismo de reserva de vagas para pessoas negras, indígenas, com deficiência, estudantes oriundos de escola pública e/ou com vulnerabilidade socioeconômica, entre outros grupos (GOMES; SPOLLE, 2020), evidenciando, assim, que as lutas e reivindicações do MSN criaram uma ampla plataforma de direitos humanos perfectibilizada sob o espectro das diversas modalidades de ações afirmativas hoje em curso no Brasil (ARROYO, 2011).

Mas, enquanto a implementação de diversos sistemas de reserva de vagas ganhava corpo nas universidades estaduais no início dos anos 2000, *vide*, por exemplo, o pioneirismo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)¹⁰ e

¹⁰ De acordo com Medeiros (2009, p. 70), a “UERJ e as demais IES estaduais do Rio de Janeiro (UNF, UEZO, além da FAETEC - RJ) são as primeiras a adotarem programas de ação afirmativa no Brasil, que surgiram a partir de leis estaduais”.

da Universidade do Estado da Bahia (UNEB)¹¹, nas instituições federais de ensino (IFE), a ausência de legislação específica deixava ao alvitre e autonomia de cada entidade, conforme o art. 207 da CF/1988¹², o estabelecimento ou não de políticas afirmativas.

Aqui cabe destacar a apresentação, em 2004, pelo executivo federal, do Projeto de Lei (PL) n.º 3627/04, que visava estabelecer um sistema especial de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior (IFES), mediante a reserva de 50% das vagas para candidatos oriundos do ensino médio público. Porém, essa iniciativa, que posteriormente acabou influenciando fortemente a atual legislação de cotas na rede federal de ensino, naquela época, acabou não avançando.

Essa obstrução à pauta de reivindicações do MSN abre caminho para pensar os movimentos não lineares que permeiam as conquistas de direitos pela população negra nesse período. Mesmo na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), do Partido dos Trabalhadores (PT), “de orientação pró-políticas sociais, a questão racial e/ou as desigualdades raciais (que afetam expressivamente a população negra), assim como as propostas de combate ao racismo”, não constituíram prioridade da agenda política governamental – assim como ocorrido na gestão neoliberal de FHC (SANTOS, 2014, p. 37). Evidentemente não se pode aqui apresentar um cenário como estaque sob pena de nublar ou obliterar nuances atitudinais muito distintas, Anhaia (2021) refere que, enquanto a gestão de FHC aproveitou as janelas de oportunidades abertas por eventos internacionais que problematizavam o reconhecimento da discriminação e da desigualdade racial, sem, contudo, cristalizar o entendimento de que as ações afirmativas constituem mecanismo de solução às desigualdades

¹¹ Ao lado das universidades cariocas, a UNEB também foi uma das IES integrantes do movimento de vanguarda de implementação das cotas nos cursos de graduação do Brasil, com o diferencial de que a instituição baiana “foi a primeira universidade pública a estabelecer, em 2002, uma política de ação afirmativa voltada para a entrada de negros e indígenas em cursos de pós-graduação.” (VENTURINI, 2018, p. 05).

¹² “Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

raciais, as presidências do PT, além de se valerem das janelas de oportunidades políticas, conseguiram influenciar a percepção sobre a questão e fomentar o posicionamento de que as cotas funcionam como solução ao problema da desigualdade racial imposta à população negra, sendo muito exitosas ao trazer para o debate atores políticos com inserção nos movimentos de disputa política referentes à construção dessa agenda.

Nesse contexto, é importante mencionar a exponencial ampliação e fortalecimento das universidades do país durante o governo do PT. Seja a partir de 2004, com criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) (destinado a conceder bolsas para estudantes pobres, negros, indígenas e/ou com deficiência em universidades particulares); seja a partir de 2007, com a implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (GUIMARÃES; ANDRADA; PIKANÇO, 2021).

Embora esses programas não trouxessem explicitamente regras formais condicionando a liberação de recursos à adoção de políticas afirmativas pelas instituições aderentes, o forte “incentivo” a tais sistemas estava insito na proposta de democratização do acesso ao ensino superior. Tal propósito tornou-se ainda mais evidente com a criação, frente à Portaria Normativa MEC n.º 02, de 26 de janeiro de 2010, do Sistema de Seleção Unificada (SiSU). A ferramenta destina-se à seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior aderentes ao sistema. Essa plataforma eletrônica gerida pelo MEC tornou o acesso às universidades federais, de fato, nacional, em contraste com o característico traço regionalizado, e não raro, local, dos vestibulares tradicionais.

E partir do momento em que, em 2003, a Universidade de Brasília (UnB), renomada instituição federal, também adotou um sistema de cotas com recorte étnico-racial, vindo a estimular outras IFES a percorrerm o mesmo caminho, o debate tornou-se ainda mais acirrado, especialmente no campo midiático e na arena judiciária. O ápice dessa controvérsia teve desenlace mediante o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 186, em junho de 2012, quando foi declarada

a constitucionalidade dos diversos e plurais sistemas de reservas de vagas raciais existentes nas Instituições de Ensino Superior (IES) do país. No entendimento do relator, o ministro Ricardo Lewandowski, este tipo de política:

I – Não contraria – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados 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. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro. V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. (BRASIL, 2012a, s.p.).

A partir desse posicionamento, o campo de pavimentação pelo executivo federal - já sob a presidência de Dilma Vana Rousseff (PT) – junto ao Congresso Nacional, no sentido de instituir uma normatização sobre a política de cotas na rede federal de ensino ganhou novo fôlego, o que permitiu a promulgação a Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Lei das Cotas na Educação), após décadas de intensa mobilização e protesto de distintas vertentes do MSN.

A Lei de Cotas dispõe sobre a reserva de vagas para estudantes que cursaram o ensino médio em escola pública, mediante o estabelecimento de cotas para pessoas pretas, pardas, indígenas e com deficiência – estas últimas incluídas pela Lei n.º 13.409, de 28 de dezembro de 2016 –, com recortes de renda

per capita com limite de até 1,5 salário-mínimo, nos cursos técnicos de nível médio e superiores das instituições federais de ensino, nas universidades federais e nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia.¹³

Por sua vez, no campo altamente elitizado da pós-graduação brasileira, a atuação do governo federal no sentido de promover a inclusão dos grupos discriminados foi bem mais tímida. A Portaria Normativa nº 13, de 11 de maio de 2016, foi emitida pelo MEC apenas com a finalidade de fomentar a “indução de Ações Afirmativas na Pós-Graduação” (BRASIL, 2016a). Em outras palavras: a norma possui força programática, mas não é de observância compulsória.

Nesse ínterim, várias entidades estaduais e municipais já haviam implementado políticas afirmativas no serviço público (SOUZA, 2010); contudo, somente através da Lei n.º 12.990, de 09 de junho de 2014, nos termos do art. 1º, foi instituída a reserva para candidatos(as) negros(as) de:

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. (BRASIL, 2014).

Diante de recalcitrâncias e óbices à sua execução, o sistema de cotas raciais no serviço público federal também foi objeto de judicialização, contenda que teve como desfecho a declaração de constitucionalidade dessa legislação em 2017, no julgamento da Ação declaratória de Constitucionalidade (ADC) n.º 41, quando o STF reconheceu que:

¹³ “Art. 1º. As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o *caput* deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita*.

[...]

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE” (BRASIL, 2012b).

1.1. Em *primeiro lugar*, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. [...]

1.2. Em *segundo lugar*, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência. [...]

1.3. Em *terceiro lugar*, a medida observa o princípio da proporcionalidade em sua triplíce dimensão. A existência de uma política de cotas para o acesso de negros à educação superior não torna a reserva de vagas nos quadros da administração pública desnecessária ou desproporcional em sentido estrito. Isso porque: (i) nem todos os cargos e empregos públicos exigem curso superior; (ii) ainda quando haja essa exigência, os beneficiários da ação afirmativa no serviço público podem não ter sido beneficiários das cotas nas universidades públicas; e (iii) mesmo que o concorrente tenha ingressado em curso de ensino superior por meio de cotas, há outros fatores que impedem os negros de competir em pé de igualdade nos concursos públicos, justificando a política de ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014. (BRASIL, 2017, s.p.).

Nessa época, notícias relativas à ocorrência de fraudes já repercutiam na discussão, o que acionou o governo federal a expedir, em 2016, normativas estabelecendo que o fenótipo é o único critério de validação da autodeclaração para fins de ingresso afirmativo no serviço federal nas cotas destinadas à população negra (BRASIL, 2016b). Essa mobilização, paulatinamente, também reverberou nas IES, as quais passaram a adotar procedimentos fiscalizatórios, notadamente comissões de verificação/validação da autodeclaração prestada pelos candidatos concorrentes às cotas étnico-raciais (SANTOS; STEVAM, 2018).

Ressalta-se que o STF já reconheceu, tanto no campo do ensino superior (ADPF nº 186) quanto do serviço público (ADC nº 41), como mecanismo de garantia da efetividade da política em questão, bem como para evitar fraudes, a legalidade do uso de procedimentos de heteroatribuição, complementares à autodeclaração, para fins de validar o ingresso de quem postula a ocupação de cotas de recorte étnico-racial. A despeito disso, tais ferramentas ainda são objeto de acirradas contestações, disputas e litígios, especialmente na seara judicial, o que evidencia uma trajetória não linear na agenda de implementação dessa modalidade de política de discriminação positiva.

Exposta essa breve revisitação histórica das processualidades e construções que contornam o programa de implementação das distintas modalidades de políticas de discriminação positiva voltadas à população negra no Brasil, é possível compreender que esse roteiro implicou a adoção e

aglutinação de distintos critérios proibidos de discriminação. Tal sistemática, construída de modo paulatino e, aparentemente, não planejado – do ponto de vista estrutural –, descortina um ambiente de captação de distintas opressões e estratificações, evidenciando, portanto, os pressupostos e premissas inseridos na retícula interseccional.

Considerações finais

O Estado brasileiro já reconheceu expressamente a sua omissão no combate à discriminação racial e aos prejuízos que ela impõe à população negra. Todavia, a intervenção estatal nessa problemática não se encontra imune a disputas e controvérsias, pois esse tema aciona a discussão acerca dos modelos e ferramentas empregadas como mecanismos de enfrentamento ao racismo e reparação histórica dos corpos negros. Em linhas gerais, neste artigo, verificou-se que, talvez não intencionalmente, os múltiplos sistemas de ações afirmativas construídos no Brasil acabaram convergindo no sentido de estabelecerem-se ferramentas de combate à discriminação interseccional, frente à aglutinação de distintos demarcadores: raça, classe, gênero, orientação sexual, origem étnica, escolaridade, entre outros.

Referências

ANHAIA, Bruna Cruz de. **Cotas raciais no ensino superior brasileiro**: análise da agenda governamental sob a ótica do modelo dos múltiplos fluxos. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, 2021.

ARROYO, Miguel. Movimentos sociais e direitos humanos. *In*: 34º Reunião Anual da ANPED, 02 a 05 de outubro de 2011, Natal. **Anais**. Natal: ANPED, 2011.

BERNARDINO-COSTA, Joaze; SANTOS, Sales Augusto dos.; SILVÉRIO, Valter Roberto. Relações raciais em perspectiva. **Sociedade e Cultura**, v. 12, n. 2, p. 215-222, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/download/9110/6269>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930**. Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a

localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>. Acesso em 12 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.465, de 3 de julho de 1968**. Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5465-3-julho-1968-358564-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 12 dez. 2022

BRASIL. [Constituição (1988)], de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/DF**. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. Requerente: Partido Democratas - DEM. Interessado (a/s): Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília - CEPE/UnB, Reitor da Universidade de Brasília e Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília - CESPE/UnB. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2012a. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342750/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-186-df>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2012b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.990, 09 de junho de 2014**. Dispõe sobre a reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília: Casa Civil, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm. Acesso em: 24 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 13, de 11 de maio de 2016. Dispõe sobre a indução de Ações Afirmativas na Pós-Graduação, e dá

outras providências. **Diário Oficial da União**, Edição 90, Seção 1, p. 47, 12 de maio de 2016a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21520493/do1-2016-05-12-portaria-normativa-n-13-de-11-de-maio-de-2016-21520473>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público. Orientação Normativa nº 03, de 1º de agosto de 2016. Dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Edição 147, Seção 1, p. 54, 2 de agosto de 2016b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/23376081/do1-2016-08-02-orientacao-normativa-n-3-de-1-de-agosto-de-2016-23375906. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/DF**. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE VAGAS PARA NEGROS EM CONCURSOS PÚBLICOS. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 12.990/2014. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Requerente(s): Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. Intimado (a/s): Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Roberto Barroso, 12 de maio de 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/873790370/acao-declaratoria-de-constitucionalidade-adc-41-df-distrito-federal-0000833-7020161000000>. Acesso em 25 fev. 2022.

COSTA, Sérgio. **Dois Atlânticos**: teoria social, anti-racismo, cosmopolitismo. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Tradução Rane Souza. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

ESTANISLAU, Bárbara; GOMOR, Eduardo; NAIME, Jéssica. **Servidores públicos federais**: novos olhares e perspectivas. Brasília: ENAP, 2015.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica; VENTURINI, Anna. Ação afirmativa hoje. *In*: **Ação afirmativa**: conceito, história e debates [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, p. 91-104.

FIGUEIREDO, Ângela; GROSFUGUEL, Ramón. Racismo à brasileira ou racismo sem racistas: colonialidade do poder e a negação do racismo no espaço universitário. **Sociedade e Cultura**, v. 12, n. 2, p. 223-234, 2009.

FOLLMANN, José Ivo; PINHEIRO, Adevanir Aparecida. A categoria raça nas Ciências Sociais: revisitando alguns processos políticos, sociais e culturais na história do Brasil. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 49, n. 1, p. 26-29, 2013.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Nilma Lino. Educação e Relações Raciais: refletindo sobre algumas estratégias de atuação. *In*: MUNANGA, Kabengele (org.). **Superando o racismo na escola**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. p. 143-154.

GOMES, Mara Beatriz Nunes.; SPOLLE, Marcus Vinicius. Mapeando as assimetrias na execução da Lei Federal 12.990/2014. **Revista Contraponto**, v. 7, n. 2, p. 175-192, 2020. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/contraponto/article/view/108847>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. A desigualdade que anula a desigualdade: notas sobre a ação afirmativa no Brasil. *In*: SOUZA, J. (org.). **Multiculturalismo e racismo**: uma comparação Brasil-Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15, 1997. p.233-242

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Acesso de negros às universidades públicas. **Cadernos de Pesquisa**, n.118, p. 247-268, 2003. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742003000100010>

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Classes, raças e democracia**. 2ª Edição. São Paulo: Editora 34, 2012.

GUIMARÃES, Nádia Araújo; ANDRADA, Ana Carolina; PICANÇO, Monise Fernandes. Transitando entre universidade e trabalho: trajetórias desiguais e políticas afirmativas. **Cadernos De Pesquisa**, v. 49, n. 172, p. 284 - 310, 2021. <https://doi.org/10.1590/198053146216>

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Trad. Patrick Burglin. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005, 316 p.

JACCOUD, Luciana de Barros; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9164>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

MEDEIROS, Priscila Martins. **Raça e Estado democrático**: o debate sociojurídico acerca das políticas de ação afirmativa no Brasil. 2009. 148 F.

Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2009.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 197-217, nov. 2002. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000300011>

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo Social**, v. 19, n. 1, p. 287-308, 2007.

OLIVEIRA, Zélia Maria Freire de; BRAGANÇA, Maria das Graças Viana. Ações afirmativas: soluções ou problemas? **Intermeio: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação**, v.15, n. 29, p.148-163, 2009.

PEREIRA, Ilídio Medina. O discurso sobre a política de cotas raciais no jornalismo online. **Revista Fronteiras** – estudos midiáticos, v. 10, n. 3, p. 173-182, 2008.

PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas e Direitos Humanos. **Revista USP**, n. 69, p. 36-43, 2006. Disponível em: www.periodicos.usp.br/revusp/article/download/13511/15329. Acesso em: 11 nov. 2021.

QUIJANO, Anibal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Edgardo Lander (org). Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005. pp.227-278.

RIOS, Roger Raupp; SILVA, Rodrigo da. Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da antidiscriminação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 16, p. 11-37, 2015. <https://doi.org/10.1590/0103-335220151602>

RIOS, Roger Raupp; SILVA, Rodrigo da. Democracia e direito da antidiscriminação: interseccionalidade e discriminação múltipla no direito brasileiro. **Ciência e Cultura**, v. 69, n. 1, p. 44-49, 2017. <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602017000100016>

SANTOS, Sales Augusto dos. Ações Afirmativas nos Governos FHC e Lula: um balanço. **Revista TOMO**, n. 24, p. 37-84, 2014. <https://doi.org/10.21669/tomo.v0i0.3185>

SANTOS, Adilson Pereira; ESTEVAM, Vanessa das. As comissões de heteroidentificação racial nas instituições federais de ensino: panorama atual e perspectiva. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISADORES NEGROS (COPENE), 12 a 17 de outubro de 2018, Uberlândia/MG. **Anais...** Disponível em:

<https://www.copene2018.eventos.dype.com.br/site/anaiscomplementares>.

Acesso em: 03 jun. 2019.

SARMENTO, Daniel. **Políticas de Ação Afirmativa Étnico-Raciais nos Concursos do Ministério Público: o papel do CNMP**. Rio de Janeiro: Procuradoria Regional da República, 2013. Disponível em: <http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/22-politicas-de-acao-afirmativa-etnico-raciais-nos-concursos-do-ministerio-publico-o-papel-do-cnmp/politicas-de-acao-afirmativa-etnico-raciais-nos-concursos-do-ministerio-publico-o-papel-do-cnmp-daniel-sarmento.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2021.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Sons Negros com Ruídos Brancos. *In: Anped; Ação Educativa; Abong. (Org.). Racismo no Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Petrópolis, 2002. p. 89-103.

SOUZA, Marcilene Garcia de. **Ações afirmativas e inclusão de negros por cotas raciais nos serviços públicos do Paraná**. 2010. 457f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Araraquara, 2010.

SOWELL, Thomas. **Ação afirmativa ao redor do mundo: um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais**. Trad. Joubert de Oliveira Brízida. 1ª ed. São Paulo: É Realizações, 2016.

VAID, Divya. Caste in Contemporary India: Flexibility and Persistence. **Annual Review of Sociology**, v. 40, p. 391-410, 2014.

VENTURINI, Anna Carolina. Ações afirmativas para pós-graduação e padrões de mudança institucional. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 42, Caxambú/MG, 2018. **Anais...** Caxambú: ANPOCS, 2018.

WEISSKOPF, Thomas E. **Affirmative Action in the United States and India: A comparative perspective**. Nova York: Routledge, 2004.