

O SISTEMA DE COTAS RACIAIS COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

THE SYSTEM OF RACIAL QUOTA AS PUBLIC POLICY IN BRAZIL AFTER THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988

Lucilo Perondi Júnior¹
Victor da Silva Mauro²

RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de analisar algumas das políticas públicas brasileiras mais relevantes instituídas com o advento da Constituição Federal de 1988 que tentam inserir a população negra na vida social e econômica do país, na tentativa de eliminar a desigualdade social que se verifica entre os negros e as demais etnias que compõem a sociedade brasileira. As cotas raciais estabelecidas nas principais universidades do país, bem como as leis que também estabelecem cotas raciais nos concursos públicos direcionados aos negros são os principais objetos do estudo aqui apresentado. A seleção dessas políticas públicas é ponderada com o intuito de refletir se o Estado deveria estabelecer critérios mais objetivos quando da aplicação dessas ações afirmativas estatais. Além de realizar uma análise jurídica, principalmente ao que tange os principais princípios constitucionais que norteiam a administração pública, há também uma ponderação na questão histórica e sociológica, sopesando a ausência de políticas públicas do Estado brasileiro na inserção dos negros na sociedade de forma digna e prudente quando da abolição da escravatura no século XIX. Com o intuito de associar e ilustrar de forma histórica e sociológica por qual razão os negros estão em situação tão menos favorecidas que outras etnias da sociedade brasileira, uma parte do estudo se destina a descrever qual foi a situação social e econômica que a maioria da população negra enfrentou após a abolição da escravidão em 13 de maio de 1888 com a assinatura da Lei Áurea com um apanhado histórico e social daquela época.

Palavras-Chave: Cotas Raciais. Políticas Públicas. Ação Afirmativa.

ABSTRACT

This article aims to analyze some of Brazil's most important public policies developed with the advent of the Federal Constitution of 1988 that attempt to insert the black population in social and economic life of the country. Racial quotas established in major universities in the country, as well as the laws also establish racial quotas in public procurement targeted blacks are the main objects of study presented here. The selection criteria are weighted in order to reflect whether the state should establish more objective and less harmful to society when applying these state affirmative action criteria. In addition to conducting a legal analysis, particularly with respect to the main constitutional principles that norteam public administration, there is also a consideration in the historical and sociological question, weighing the absence of public policies in the insertion of the Brazilian state of blacks in society with dignity and prudent since the abolition of slavery. In order to associate and

¹ Mestrando em Direito pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE) – Área de concentração: Justiça, Empresa e Sustentabilidade – Linha de Pesquisa: Justiça e o Paradigma da Eficiência. Especialista em Direito Empresarial pela Escola Paulista de Direito-EPD, Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Graduado em Direito pela Universidade São Marcos. Advogado. Professor da Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Endereço eletrônico: lucilo@uninove.br.

² Mestrando em Direito pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE) – Área de concentração: Justiça, Empresa e Sustentabilidade – Linha de Pesquisa: Justiça e o Paradigma da Eficiência. Especialista em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Especialista em Direito das Relações de Consumo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduação em Bacharelado em Direito pela Universidade Cidade de São Paulo (UNICID). Advogado militante. Endereço eletrônico: vdmauroduarte@gmail.com.

illustrate the historical and sociological way for what reason blacks are disadvantaged in such situation that other ethnic groups of Brazilian society, a part of the study is intended to describe what was the social and economic situation that most of the population black faced after the abolition of slavery on May 13, 1888 with the signing of the Golden Law.

Keywords: Racial Quotas. Public Policy. Affirmative Action

INTRODUÇÃO

As políticas públicas são uma das ferramentas encontradas pelo Estado brasileiro com o intuito de diminuir a grande desigualdade existente entre a população negra do país e as demais etnias que forma a sociedade brasileira.

As cotas raciais se enquadram em uma dessas respeitáveis e importantes ações afirmativas que devem ser instituídas pelo Estado para reparar essas diferenças recorrentes que vem ao longo da história dificultando o enquadramento social real dos negros na sociedade brasileira.

Apesar de se constatar sempre a desigualdade dos negros na sociedade brasileira, situação que vem desde a abolição da escravatura e perdura até os dias de hoje, o Estado se preocupou a realizar esse tipo de ações afirmativas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ganhando mais força a partir do século XX.

Apesar da necessidade urgente da utilização dessas políticas públicas direcionadas a população negra, é de suma importância se analisar as origens históricas, sociológicas e econômicas que levaram os negros a essa desigualdade tão acentuada em comparação as demais etnias que compõem a sociedade brasileira.

Conhecer e sopesar essas questões históricas muitas vezes é de extrema relevância para a criação e aplicação correta dessas políticas públicas, em especial as cotas raciais, já que possuem grande relevância social, haja vista seus impactos não apenas na população negra beneficiada diretamente por elas, mas na sociedade como um todo.

Outrossim, deve-se debater a forma como a seleção por cotas raciais são aplicadas, se o mecanismo de triagem atende as questões legais, principalmente aqueles princípios elencados diretamente na aplicação da administração pública, haja vista a necessidade de observância e respeito a tais regras fundamentais em um Estado Democrático de Direito.

As cotas raciais trazem questões relevantes para o mundo jurídico, pois a maneira como estão instituídas coloca à prova limites de alguns princípios constitucionais, importantes para a segurança jurídica do Estado, como a igualdade, a eficiência e o interesse público.

Todas essas circunstâncias influenciaram sobremaneira na escolha das cotas raciais como tema a ser discutido neste artigo, o qual tentar dar sua contribuição para o esclarecimento e reflexão dessa questão controversa tanto no meio jurídico, quanto na sociedade em geral.

Não é crível que apenas seja instituída e adotadas políticas públicas como a aprovação dos vestibulares em Universidades ou no processo seletivo em concursos públicos junto à administração pública, sem que seja realizada uma análise legal e principalmente social dos impactos que esse tipo de ação afirmativa terá na vida cotidiana do cidadão.

Deve-se entender que a inobservância de regras gerais do direito pode acarretar problemas práticos diretos na Administração Pública, já que esta visa atender o interesse público em detrimento ao interesse individual.

Por outro lado, é de suma importância entender o momento histórico e principalmente a forma de como foi abolida a escravidão no Brasil em termos de políticas públicas (praticamente escassa) para inserção do ex-escravo na sociedade.

Não é possível, em tempos que se discute a interdisciplinariedade das ciências ter uma visão apenas jurídica, um olhar crítico apenas do Direito da questão das cotas raciais, sem se averiguar conjuntamente o contexto histórico evolutivo e sociológico que a abolição da escravatura trouxe quando de sua promulgação.

Apesar de não ser o objetivo central do estudo ora discutido, a leitura do artigo levará o leitor a refletir se estas políticas alcançam seus objetivos, ou se ficam no caminho alcançar uma verdadeira transformação social.

Deve-se ater aos limites das medidas de ações afirmativas, seus resultados, e como as mesmas influenciam para o desenvolvimento, seja positivo ou negativo do restante da sociedade, não apenas aos grupos minoritários, mas à sociedade como um todo.

Finalmente, concluir-se-á como as cotas raciais afetam a sociedade, nos casos em que não se verifica mecanismos adequados de sua aplicação e principalmente não se observando os princípios legais que devem nortear sua aplicabilidade e sua legalidade, fazendo uma reflexão social se elas realmente agregam aos demais setores sociais e não apenas aos que se destinam, e se a falta de observância da legalidade das cotas raciais pode estabelecer um cenário de insegurança jurídica.

1. O PROCESSO DE ABOLIÇÃO DA ESCRAVATURA NO BRASIL

Inúmeros eventos históricos e leis abolicionistas foram instaurados no Brasil, bem como em todo o mundo, antes de culminar a promulgação da Lei Áurea em 13 de maio de 1888, assinada pela então Princesa Isabel em nosso país.

Com a conquista do Novo Mundo e conseqüente expansão marítima europeia ocorrida no século XV, a Europa precisou urgentemente de mão de obra para seus projetos de ampliação e colonização das novas terras conquistadas.

Tendo em vista a facilidade de já estarem estabelecidos nas próprias terras conquistadas, os europeus decidiram escravizar os indígenas que habitavam terras brasileiras, ideia esta que não perdurou muito tempo, pois a Igreja Católica proibiu tal prática.

Evidenciado a falta de mão de obra, principalmente por conta da influência e força da Igreja Católica que não apoiou a escravização dos indígenas, as grandes nações conquistadoras da Europa não viram alternativa, senão negociar a compra de escravos com o Continente Africano.

No Brasil colônia não foi diferente, pois Portugal, nação responsável pela então terra a ser colonizada, utilizou a mão de obra escrava em larga escala, aproveitando-a principalmente de início para o trabalho pesado em fazendas de produção de cana de açúcar (LOPES, 2008, p. 113) e, posteriormente, na mineração.

Essa migração forçada de africanos para o Brasil, então colônia de Portugal, perdurou aproximadamente do século XVI até meados do século XIX (LOPES, 2008, p. 112). Cerca de 3 milhões de pessoas foram trazidas ao Brasil das mais variadas regiões da Áfricaⁱ, com o objetivo de servirem como escravos em terras brasileiras.

Com o incentivo da Coroa Portuguesa na construção dos engenhos de açúcar no Brasil e a grande dificuldade no recrutamento de mão de obra para trabalhar na indústria açucareira, a expansão do tráfico negreiro tomou proporções colossais, na medida em que havia a necessidade de preencher diversas necessidades da colônia brasileiraⁱⁱ.

O transporte dos negros africanos ocorreu nos porões dos navios negreiros, sendo que durante a travessia do Oceano Atlântico, devido às péssimas condições desde meio de transporte, muitos vinham a óbito, não resistindo à chegada aos portos brasileiros.

Não obstante a viagem desumana que os escravos enfrentavam durante o tráfico negreiro, ao chegar em solo brasileiro, os africanos eram comprados como mercadorias por senhores de engenho ou fazendeiros, sendo submetidos a tratamentos cruéis e muitas vezes utilizando de violência para alcançarem aquilo que desejavam.

Apesar de alguns poucos grupos manifestarem seu inconformismo com a prática escravista, é certo que estes não tinham influência política ou mesmo econômica para mudar tal situação.

A escravidão dos negros permaneceu por quase 300 anos em terras brasileiras (COSTA, 2008), sendo que o principal motivo que a manteve por tanto tempo foi justamente a questão econômica, já que a mão de obra escrava sustentou por muito tempo a produção interna do Brasil colonial.

Quanto ao processo de abolição da escravatura, é latente a influência e pressão dos ingleses sobre o governo brasileiro em meados do século XIX para que fosse abolida a escravidão no Brasil. Na realidade a alegação dada pelos ingleses era eminentemente humanitária, entretanto, eram evidentes os interesses econômicos, pois para os ingleses, com o fim da escravidão haveria a ampliação do mercado consumidor no Brasil, já que os escravos teriam renda para consumo de seus produtos (COSTA, 2008).

Também se deve considerar para esse processo de abolição da escravatura algumas pressões internas, que tiveram grande força a partir do final do século XIX, surgindo no Brasil diversas manifestações populares em diversas regiões do país contra a prática escravista. Tais movimentos eram liderados principalmente por intelectuais e integrantes da classe média urbana, exigindo de forma veemente o fim da escravidão.

Além desse movimento abolicionista, algumas questões históricas influenciaram o processo de libertação dos escravos.

Em 1870, a região sul do país inicia um processo de utilização da mão de obra dos imigrantes estrangeiros, bem como se inicia o emprego de trabalhadores assalariados. Além disso, na região Norte e Nordeste do Brasil os velhos engenhos foram substituídos gradativamente por usinas de açúcar, o que demandava um número menor de trabalhadores braçais e conseqüentemente de escravos.

Também se constata o surgimento das indústrias, principalmente nos grandes centros urbanos brasileiros, o que já não demandava mais trabalho escravo, já que eram supridos pelos trabalhadores assalariados e imigrantes.

O ano de 1850 é o marco inicial jurídico da abolição da escravatura no Brasil, haja vista que foi extinto o tráfico negreiro com a promulgação da chamada lei “Eusébio de Queiroz”, referência ao seu autor. É importante destacar que apesar do nascimento da lei no ordenamento jurídico brasileiro, seus efeitos não surtiram resultados de imediato. Após sua promulgação o tráfico interno de escravos aumentou, sendo que somente em 1870 com o

aumento da fiscalização começou a efetivamente faltar mão de obra escrava no Brasil, consequência da lei proclamada (COSTA, 2008).

Em 1871, mais exatamente em 28 de setembro de 1871, foi promulgada a Lei do Ventre-Livre, tornando livres os filhos de escravos que nascessem a partir da decretação da lei. Todavia, o liberto deveria permanecer trabalhando na propriedade do senhor até os 21 anos de idade. Apesar do avanço dessa lei, a mesma foi alvo de muitas críticas, pois os libertos tinham que trabalhar para seus senhores durante a fase mais produtiva de suas vidas.

Em continuidade a esse processo de abolição da escravatura interno brasileiro, em 1885 foi assinada a lei Saraiva-Cotegipe, também conhecida como Lei dos Sexagenários, que beneficiava os negros com mais de 65 anos de idade. Esta lei também foi alvo de muitas críticas, pois com as condições degradantes em que os escravos viviam, dificilmente chegariam a essa idade, haja vista as péssimas condições de trabalho que tinham. Além disso, essa lei claramente beneficiava os proprietários de escravos, pois se livraram de trabalhadores pouco produtivos que chegavam aos 65 anos, economizando com alimentação e moradia. (COSTA, 2008).

E, finalmente, em 13 de maio de 1888ⁱⁱⁱ, por meio da chamada “Lei Áurea”, foi dada liberdade total e definitiva aos negros brasileiros, assinada pela Princesa Isabel, abolindo a escravidão em nosso país.

Vale destacar que a liberdade, apesar de ter efetivamente ocorrido com o advento da referida lei, não garantiu aos recém-libertos melhorias significativas em suas vidas, pois o governo ou mesmo seu senhores sequer se preocuparam em integra-los à sociedade. É latente que a grande maioria dos ex-escravos enfrentaram dificuldade para conseguir emprego, moradia, educação e outras condições fundamentais para a melhoria de vida.

Na República não foram criadas ações que instituíssem oportunidades à população negra, se consolidando a ideologia racista em um novo ambiente político e jurídico, separando as raças e restringindo a participação dos negros.

Desta forma, por mais que se tenha alcançado a liberdade dos negros, essa não pode ser considerada totalmente estabelecida, pois os recém-libertos foram alvo de um total despreparo do Estado brasileiro na sua recepção a sociedade, como se verá a seguir.

2. AS CONSEQUENCIAS SOCIAIS PÓS LEI ÁUREA NA VIDA DOS EX-ESCRAVOS

Não se discute a importância da Lei Áurea para o desenvolvimento e busca do fim da escravidão dentro do território brasileiro, todavia, a vida dos ex-escravos continuou muito difícil, após sua assinatura em 13 de maio de 1888.

O Estado brasileiro não ofereceu qualquer condição para que os libertos fossem realmente inseridos no mercado de trabalho formal. O preconceito continuou sendo instituído e disseminado, principalmente em áreas específicas da sociedade, como por exemplo, no próprio mercado de trabalho em que havia preferência pela mão de obra europeia nas indústrias e lavouras cafeeiras.

De fato após a assinatura da Lei Áurea a maioria dos negros encontraram grandes dificuldades para conseguir empregos e manter uma vida com o mínimo de dignidade e condições necessárias para sua sobrevivência.

Ocorre que nem o Estado brasileiro, muito menos as classes sociais que lutavam pelo fim da escravidão pensaram em uma forma de transição adequada e menos impactante para os libertos, com a finalidade de orientá-los para uma integralização às novas regras de uma sociedade baseada principalmente no trabalho assalariado.

Tal pensamento é compartilhado pelo sociólogo Florestan Fernandes, (2008, p. 29), que aponta a ausência de tutela em favor do recém liberto, especialmente no sentido de prepará-lo para um “novo regime de organização da vida e do trabalho”.

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

Os novos libertos, além de sofrerem discriminação pela cor da pele, foram inseridos meio a uma população pobre, formando grande número de mendigos, trabalhadores temporários sem rendimento fixo, desocupados, e até mesmo o surgimento de crianças abandonadas nas ruas.

Luiz Edmundo (1957, p. 247) descreve cotidiano dos moradores do morro de Santo Antônio, localizado na capital fluminense, logo após a abolição da escravatura. Sua obra aponta diversos aspectos relacionados à instituição da Lei Áurea, destacando principalmente a falta de políticas públicas do Estado brasileiro na tentativa de inserir esses recém-cidadãos:

Por elas vivem mendigos, os autênticos, quando não se vão instalar pelas hospedarias da rua da Misericórdia, capoeiras, malandros, vagabundos de toda sorte: mulheres sem arrimo de parentes, velhos que já não podem mais trabalhar, crianças, enjeitados em meio a gente válida, porém o que é pior, sem ajuda de trabalho, verdadeiros desprezados da sorte, esquecidos de Deus...(...) No morro, os sem- -trabalho surgem a cada canto. (Edmundo, 1957, p. 247).

Sem acesso a terra ou qualquer tipo de reforma agrária, já que o país na época era eminentemente agrário e esta seria uma das melhores formas de incluir os negros em um cenário econômico nacional, e sem qualquer tipo de indenização pelos anos em que trabalharam de forma forçada, muitos dos libertos permaneceram nas fazendas em que trabalhavam, vendendo seu trabalho em troca da própria sobrevivência.

Aqueles que arriscaram a vida nos conglomerados urbanos que se formavam migrando para as grandes cidades, apenas encontraram subempregos, economia informal e quando muito o artesanato. Com isso, nos centros urbanos que recebiam essa massa de novos cidadãos brasileiros, viu-se o aumento significativo de ambulantes, empregadas domésticas, os quais não tinham direito a qualquer tipo de assistência e garantia social.

Os negros na sua grande maioria moravam nas ruas, ou quando conseguiam algum local para se estabelecer eram em míseros cortiços, que não possuíam o mínimo de estrutura para moradia.

É necessário esclarecer que Lei Áurea sequer garantia qualquer proteção social ao ex-escravo. Não foi determinado qualquer tipo de reforma agrária na tentativa de beneficiar o liberto, tampouco foram pagas indenizações aos ex-escravos, e o governo sequer se preocupou em construir escolas para atender os analfabetos ou mesmo as crianças filhas de ex-escravos.

Os negros se transformaram em trabalhadores muito pobres à margem da sociedade, a qual estava impregnada de preconceitos sociais e morais.

Existia por parte dos empregadores uma repulsa em aceitar os ex-escravos para trabalhar nas fazendas, haja vista que os proprietários temiam dos negros reações violentas de tempos anteriores à abolição da escravatura.

As políticas públicas praticamente escassas do Estado brasileiro para a inserção dos libertos pós-abolição na sociedade se somaram a crescente discriminação racial que aumentava pelo mundo, já que determinados pensadores justificam a superioridade da raça branca em detrimento aos negros.

Vale salientar ainda que com o advento da República, as idéias de superioridade da raça branca se fortaleceram, surgindo um processo de branqueamento da população, com o estímulo da imigração de europeus para substituir a mão de obra rejeitada.

Esse era outro motivo para a repulsa em aceitar os negros como empregados: não empregar os negros seria uma forma de eliminá-los, “branqueando” a sociedade e estimulando a migração europeia como compensação da ausência de mão de obra. Eliminar o lado africano significava colocar o Brasil no mesmo nível das nações mais desenvolvidas, eliminando seu lado africano e negro.

O resultado foi que muitos dos negros, ex-escravos, optaram por permanecer no campo ocupando pequenos pedaços de terras, ao menos os que lograram tal feito, geralmente sob um sistema de parceria, nos quais cedia parte de sua produção ao dono da terra que cultivava.

A concorrência nos trabalhos agrícolas entre brancos europeus e negros, ex-escravos fez com que estes, tendo em vista o preconceito contra sua cor, disputassem as funções em desvantagem nas fazendas e cidades; e o imigrante, além da raça, trazia consigo, embora nem todos, a experiência da mão de obra técnica nas indústrias já em franco desenvolvimento no Brasil.

Verifica-se por isso que apesar do avanço da Lei Áurea concedendo liberdade aos negros, não houve na época por parte do estado brasileiro, qualquer política pública no sentido de dar assistência aos novos libertos, o que dificultou por demais a inserção social e econômica desses novos cidadãos no cenário brasileiro.

Ademais historicamente, essa falta de políticas públicas em apoiar os ex-escravos gerou mazelas e consequências sociais que até hoje se refletem na população brasileira negra, principalmente no que se refere às questões de inserção dos negros no campo de trabalho, educação, moradia, saúde, emprego dentre outros.

3. AS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COTAS RACIAIS ESTABELECIDAS NO BRASIL COM O ADVENTO DA CONSTITUICAO FEDERAL DE 1988

Diante da condução e forma como ocorreu a abolição da escravidão no Brasil, frente principalmente a falta de políticas públicas do então Estado brasileiro para enquadrar os novos libertos na sociedade após o advento da Lei Áurea em 1888, muitos reflexos por essa negligência são sentidas na sociedade moderna brasileira até hoje.

Na época da abolição da escravidão, a sociedade sofria diversas e inúmeras transformações, principalmente aquelas relacionadas às relações de trabalho.

A mão de obra escrava era substituída pelos imigrantes, que tinham a preferência dos empregadores, devido, sobretudo às questões raciais que imperavam na época, não só no Brasil, mas em todo o mundo.

A consequência mais marcante desta negligência estatal foi justamente a exclusão de grande parte da população negra do Brasil, principalmente a falta de acesso às condições mínimas para um desenvolvimento social adequado e digno.

Segundo pesquisa realizada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE em parceria com a Faculdade Zumbi dos Palmares e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racional e da Fundação Getúlio Vargas, 51% da população brasileira é composta de negros^{iv}.

Entretanto, apesar de constituírem a maioria da população brasileira, há uma grande desigualdade no país se comparada essa população negra com as demais etnias que formam a sociedade do Brasil.

Dados mostram que a população negra representa apenas 20% dos brasileiros que ganham mais de dez salários mínimos. A pesquisa ainda aponta que apenas 20% dos brasileiros que chegam a fazer uma pós-graduação são negros.

Outro dado apurado no Censo de 2010 e que demonstra a realidade da população negra em um país que historicamente instituiu poucas políticas públicas para eliminar essa desigualdade é que das 16,2 milhões de pessoas que vivem na chamada extrema pobreza no Brasil, que equivale a 8,5% da população, ou seja, que vivem com uma renda inferior de R\$ 70,00 por mês, dessas 70,8% são negras.

Os números do Censo de 2010, bem como as demais pesquisas que apontam a vulnerabilidade da população negra brasileira apenas comprovam uma realidade que se verifica no dia a dia em todos os municípios brasileiros: os negros possuem menos oportunidades e fazem parte de uma população economicamente excluída.

Outro dado alarmante é que os negros ganham salários bem mais baixos do que os brancos e amarelos, cerca de 2,4 vezes mais.

Os negros ainda morrem mais cedo que as outras etnias que compõem as raças brasileiras (IPEA, 2011), o que se advém principalmente pela precariedade das condições de vida, da violência periférica e do difícil acesso que possuem a cuidados de saúde de qualidade^v.

Todavia, após o advento da Constituição Federal de 1988, tomando mais força principalmente com a chegada dos anos 90, o país tem vivido um acentuado processo de desenvolvimento de inserção social e econômica da população negra, por meio principalmente de algumas políticas públicas do estado brasileiro com a finalidade precípua de justamente diminuir essa desigualdade dos negros frente às outras etnias que compõe a sociedade brasileira.

Após tantos anos de descaso do estado brasileiro em prol dos negros, mesmo sendo maioria da população brasileira, essas políticas públicas tentam amenizar essas diferenças evidentes e exageradas quando comparadas a outras etnias da sociedade brasileira.

Um desses sistemas de cota racial que tem justamente tentado minimizar essa diferença social historicamente construída aos longos dos anos em nosso país é o das vagas de cursos universitários destinados aos negros.

Trata-se de um modelo de ação afirmativa para minimizar as desigualdades sociais, econômicas e educacionais entre as etnias que compõe a sociedade brasileira.

Em nosso país esse modelo de sistema de cotas raciais ganhou grande força nos anos 2000, quando algumas universidades, inclusive de grande importância nacional, começaram a adotar esse sistema em seus vestibulares.

A Universidade de Brasília – UNB em 2004 foi a primeira instituição de ensino superior no Brasil a adotar o sistema de cotas raciais (SILVA, 2004, p. 327).

Depois desse pioneirismo da referida universidade, o número de instituições de ensino superior que adotaram o sistema de cotas raciais apenas cresceu, e hoje esta presente na maioria das universidades federais.

Importante destacar, que o sistema de cotas no Brasil das universidades públicas não beneficia apenas os negros, pois diversas instituições de ensino superior, principalmente as da Região Norte reservam vagas para indígenas.

A sua funcionalização é muito simples: o candidato apenas assina um termo de autodeclaração de sua raça e em algumas oportunidades há uma entrevista para confirmar certas informações inerentes ao formulário preenchido.

Para ingressar na UNB, por exemplo, pelo Sistema de Cotas para Negros, o candidato deverá ser negro, de cor preta ou parda (mestiço de negros), optar pelo sistema de cotas para negros, e obter, no mínimo, nota maior que zero na prova de língua estrangeira; 10% da nota na prova de Linguagens e Códigos e Ciências Sociais; 10% da nota na prova de Ciências da Natureza e Matemática e 20% da nota no conjunto das provas.

Após a aplicação das provas, é feita uma entrevista pessoal e o pedido de inscrição no sistema de cotas é analisado por uma banca composta por docentes, representantes de órgão de direitos humanos e de promoção da igualdade racial e militantes do movimento negro de Brasília^{vi}.

A questão da autodeclaração, já que o próprio candidato se declara da raça negra, bem como a subjetividade da entrevista realizada é algo que gera muita polêmica, pois não há padrões objetivos estabelecidos para a aplicação das cotas raciais.

Com o objetivo de legalizar tal situação, o Governo Federal aprovou a lei 12.711/12, a qual ficou conhecida como Lei de Cotas.

Dentre outras providências, na referida lei, as universidades federais deverão destinar até 2016, metade de suas vagas para alunos oriundos de escolas públicas, sendo que a distribuição dessas vagas leva como critério, além, da questão social, a própria raça do candidato. Especificamente para os negros a referida Lei determina que:

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, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em números absolutos é cediço que o sistema de cotas raciais tem mostrado certa eficiência, pois segundo estudo realizado pelo Gemaa – Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 40,3% das vagas em universidades federais do país já destinam suas vagas a candidatos cotistas. Esse número em 2012 era de apenas 21,6%.

Mais recentemente, outro sistema de cotas raciais vem sendo implantado em muitos municípios, estados e finalmente na União, por meio do Projeto de Lei 6.738/2013.

Essas novas políticas públicas tem como intuito reservar parte das vagas dos concursos públicos aos negros, com o objetivo justamente se dar mais oportunidade de participação da etnia negra junto aos órgãos públicos.

Especificamente o Projeto de Lei 6738/13^{vii} prevê a destinação de 20% das vagas em concursos públicos da administração pública federal, autarquias, sociedades de economia mista, fundações e empresas públicas por um período de 10 anos.

Basicamente a maioria das leis que estabeleceram esse tipo de cota racial dentro de seus órgãos segue a mesma dinâmica da Lei 12.990/2014^{viii}.

Para tanto basta o candidato se autodeclarar negro ou pardo no ato da inscrição, nos termos do quesito cor ou raça, estabelecido pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Neste sentido, se verifica uma problemática no que tange justamente a chamada autodeclaração, pois considerando que o Brasil se trata de país multirracial, grande parte da população poderá fazer jus á lei de cotas.

Diferentemente da seleção realizada pela Universidade em que o candidato passa por uma entrevista, e apesar de sua subjetividade, essa fase do processo de seleção pode ajudar na escolha justa do candidato, já no caso do concurso público, não há qualquer previsão nesse sentido.

Na realidade, a questão relacionada ás cotas raciais direcionadas aos concursos públicos possui outra problemática, a qual interessa a toda a sociedade.

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 37, II que a investidura em cargo ou emprego público se dará por aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, no seguinte sentido:

Art. 37 (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Neste sentido, o Constituinte Originário ao estabelecer tal regra, além de tornar a seleção justa e igualitária estabelecendo um processo seletivo rígido para a contratação de pessoas para a Administração Pública em geral, visa também constituir uma seleção em que se prioriza a escolha do melhor candidato, para que este, após tomar posse, possa prestar o melhor serviço à sociedade.

No caso das cotas raciais, poder-se-ia questionar se a forma como estabelecidas, sem outros critérios a serem analisados, sobretudo nos concursos públicos, não estariam deixando de selecionar os melhores candidatos.

Deve-se na verdade estabelecer outros critérios e utilizar outras ferramentas, e não somente a racial, para integrar a população negra no serviço público.

E também não se conclui que a população negra, nitidamente minoria no funcionalismo público, não tenha condições de fazer parte da máquina estatal como servidores públicos, mas considerando a importância e relevância dos serviços públicos, deve-se realizar um processo de seleção que prime pela escolha do melhor candidato.

Diante desse aspecto, pode-se talvez levantar algumas questões de inobservância de princípios básicos da administração pública, quando verificada essa ótica das cotas raciais destinadas aos negros nos concursos públicos.

O próprio princípio da impessoalidade, previsto constitucionalmente no artigo 37 da Constituição Federal, é desrespeitado ao impor o sistema de cotas raciais em concursos públicos, pois perante a Administração Pública e nesse sentido se inclui o próprio concurso público, deve a administração pública agir no atendimento do interesse público, sob pena de desvio de finalidade.

Outro princípio que pode ser lesado ante a cota racial nos concursos públicos é justamente o princípio da eficiência. Como já expressado, se esse princípio deve obrigatoriamente nortear as regras da administração pública em todos os seus âmbitos, a partir do momento que se seleciona um candidato menos preparado, ao se iniciar a prestação do serviço público, tem-se aí que outro candidato, teoricamente melhor capacidade, dentro do quanto estabelecido no edital do concurso, não foi aprovado e poderia prestar um serviço de melhor qualidade à população em geral.

Outrossim, a supremacia do interesse público sobre o privado, é deixado de lado ao se preterir exclusivamente candidatos apenas pela sua cor da pele, não se levando em conta outros aspectos formais, principalmente, no caso específico do concurso público, critérios objetivos de qualificação inerentes ao cargo a ser assumido pelo candidato.

O que se verifica é um Estado que após anos de descaso com a população negra, sem estabelecer quaisquer políticas públicas para sua inserção na sociedade tenta de forma equivocada, pelos menos no que tange as cotas raciais nos concursos públicos, inseri-los, sem estabelecer critérios mais rígidos, sérios e que efetivamente beneficiem a todos.

A Administração Pública deve ser primar pela prestação de serviço público adequado e sem dúvida uma das vertentes para que esse objetivo seja alcançado é selecionar o candidato mais apto a prestar esse serviço à sociedade.

Por este motivo, no que tange a ação afirmativa de aprovação de cotas raciais para o funcionalismo público, apesar de se tratar de uma política pública válida que visa principalmente diminuir esse abismo social dos negros dentro da sociedade brasileira construída através dos séculos, por total inobservância do próprio estado e com o aval, de alguma forma discriminatória da sociedade, a sua criação sem a observação de princípios constitucionais que norteiam a administração pública e mesmo sem ferramentas mais eficazes para a seleção desses candidatos, pode gerar impactos aviltantes na prestação de serviços públicos a toda a população.

O Estado deve repensar métodos mais eficazes para estabelecer essas políticas públicas sem colocar em risco a própria administração pública, sua prestação de serviço e principalmente os direitos dos cidadãos.

CONCLUSÃO

É inegável ao se analisar a história do Brasil e sua formação tanto cultural, como social e econômica, a importância e a participação ativa da população negra neste processo. Entretanto, desde a forma como foram trazidos ao Brasil, cuja trajetória é marcada pela quase inexistência de políticas públicas para reverter os lastimados dados ora apresentados, que refletem uma realidade de total exclusão dos negros na sociedade ativa, hoje se deve atentar para a importância de ações afirmativas como as cotas raciais.

Neste sentido é indiscutível a importância das cotas raciais, como uma espécie de política pública a ser utilizada para diminuir esse abismo social entre a população negra e as demais etnias que compõem a sociedade brasileira.

É latente que a exclusão social e econômica da população negra permeia a formação da própria sociedade brasileira, muitas vezes pautadas por questões econômicas, mas que gerou consequências experimentadas atualmente em toda a sociedade.

Tanto a questão de organização e preocupação do Estado brasileiro em não criar e gerir programas de inclusão dos libertos quando tão logo foi assinada a Lei Áurea, como a próprias políticas de branqueamento cunhadas pela sociedade podem ser motivos que explicam a existência de tamanha desigualdade social e econômica entre os negros e as demais etnias que compõe a sociedade brasileira atual.

De fato as políticas públicas de cotas raciais modernamente possuem um papel de extrema importância para diminuir essas desigualdades e principalmente trazer os negros a um novo papel social, de destaque na sociedade, ou de pelos menos igualdade perante as demais etnias raciais.

Entretanto, o que se deve averiguar com mais particularidades é a necessidade de estabelecer essas políticas a todo custo, sem considerar as implicações legais e, principalmente, de interesses sociais que elas podem gerar em toda a coletividade.

A observância dos princípios que norteiam a administração pública, bem como ferramentas e métodos mais efetivos na procura de alinhar socialmente essas ações afirmativas devem ser discutidas e analisadas tecnicamente.

Cite-se, como exemplo, as entrevistas realizadas em algumas Universidades para concluir a seleção dos vestibulandos postulantes a uma das vagas destinadas aos candidatos das cotas raciais por uma comissão compostas de diversos segmentos da sociedade, o que anemiza em muito a probabilidade de injustiças.

Obviamente que a Constituição Federal de 1998 é favorável à equiparação jurídica e social dos segmentos da população, excluídos por fatores como cor, raça, sexo, etc, sendo este um dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito. O Estado ao estabelecer essas políticas públicas tenta minar as diferenças que se tem e que basicamente são diferenças estruturais.

Deve-se ainda levar em consideração se as cotas raciais instituídas da forma como foram são suficientes ou se não estariam excluindo uma parte da sociedade, já que por ofertar mais oportunidades a um setor específico marginalizariam outros, e principalmente refletir sobre as reações desses setores por não terem um tratamento diferenciado e preferencial.

Nestes termos seja necessário tratar mais de fator de forma conjunta, não apenas o racial, e associar à pobreza e a exclusão social, dando mais efetividade às políticas públicas como um todo.

Por derradeiro, deve-se levar em conta se as oportunidades devem ser dadas realmente a todos, ou somente para parte da sociedade, bem como avaliar se é possível alcançar a almejada Justiça Social respeitando os supracitados princípios constitucionais e, por fim, se o sistema de cotas pode proporcionar oportunidades iguais para todos os setores da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Célia Maria Marinho. *Abolicionismo: Estados Unidos e Brasil, uma história comparada. Século XIX*. São Paulo: Ed. Annablume, 2003.

BRASIL, _____. Disponível em http://www.unb.br/estude_na_unb/sistema_de_cotas. Acesso em 15 de julho de 2014.

BRASIL, _____. Disponível em <http://www.sae.gov.br/site/>. Acesso em 20 de junho de 2014.

BRASIL, _____. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/educacao/2012/07/censo-2010-mostra-as-diferencas-entre-caracteristicas-gerais-da-populacao-brasileira>. Acesso em 17 de julho de 2014.

BRASIL, _____. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em 17 de julho de 2014.

BRASIL, Câmara dos deputados/pesquisa de processos. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600255>. Acesso em 02/08/2014.

BRASIL, Revista do IPEA, 2011. Ano 8 . Edição 70 - 29/12/2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2675:catid=28&Itemid=23. Acesso em 29/07/2014.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 12990/2014. Disponível em: www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm. Acesso em: 02/08/2014.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. *O racismo na Historia do Brasil: mito e realidade*. São Paulo: Atica, 1994.

CORREA, Mariza. *As Ilusões da Liberdade: a escola Nina Rodrigues e a antropologia no Brasil*. Editora Fiocruz. 3ª Edição (revista e atualizada), 2013.

COSTA, Emília Viotti da Costa. *A Abolição*. Editora UNESP. 8ª Edição (revista e ampliada). 2008.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *O Direito à Diferença: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e portadores de deficiência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

DOMINGUES, Petrônio. *A Nova Abolição*. São Paulo. Editora: Selo Negro. 2008.

DUARTE, Evandro Charles Piza. *Cotas Raciais no Ensino Superior: Entre o jurídico e o político*. Juruá Editora. 1º Edição. 2008.

EDMUNDO, Luiz. *O Rio de Janeiro do meu tempo*. Volume 2. Rio de Janeiro. Editora Conquista, 1957.

FERRAZ, Fernando Basto. *Princípio Constitucional da Igualdade*. São Paulo: LTr, 2005.

FERREIRA, Luís Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. São Paulo: Saraiva, 1983.

FLORETAN, Fernandes. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo. Editora Globo, 2008.

GOMES, Joaquim Barbosa. *Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade*. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2001.

HALBRITTER, Luciana de Oliveira Leal. *O Sistema de Cotas Raciais como Ação Afirmativa no Direito Brasileiro*. Publicado em Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 8, n.31, p. 104-123, jul./set. 2005

JENSEN, Geziela. *Política de Cotas Raciais em Universidade Brasileiras – Entre a Legitimidade e a Eficácia*. Editora Juruá. Belo Horizonte. 2010.

LOPEZ, Adriana. *História do Brasil: uma interpretação*. São Paulo. Editora Senac. 2008.

SCHWARCZ, Lilian Moritz. *O Espetáculo das Raças – Cientistas, instituições e questão racial no Brasil do século XIX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SILVA, Gilberto Ferreira da; SANTOS, José Antônio dos; CARNEIRO, Luiz Carlos da Cunha Carneiro. *Negro: cartografias sobre a produção do conhecimento*. Porto Alegre EDIPUCRS. 2008.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; e ROCASOLANO, Maria Mendez. *Os Direitos Humanos: Conceitos, Significados e Funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ⁱ Esclarece Lopez que por volta do ano de 1483 os portugueses firmaram um tratado de amizade com o soberano do reino do Congo, o que permitiu que centenas de milhares de africanos, cerca de 50 mil, atravessassem o Atlântico rumo aos engenhos da província de Santa Cruz. A preferência dos escravos negros daquela região se dava porque conheciam a agricultura móvel e praticavam a rotação de culturas para aproveitar melhor o solo. Além disso, os cativos, em sua grande maioria, sabiam manusear objetos de metal e cobra e eram oleiros hábeis. (LOPEZ, 2008).

ⁱⁱ A qualidade do Tráfico de escravos para o Brasil era superior à das colônias Inglesas, pois os traficantes portugueses cuidaram de selecionar os negros etnicamente superiores para preencher as necessidades específicas da nova colonização, como por exemplo, mulheres para suprir a ausência das esposas portuguesas, artesãos para a mineração, agricultores, dentre outros. (AZEVEDO, 2003. pg. 18)

ⁱⁱⁱ Célia Maria Marinho de Azevedo relata que o Brasil foi o último país do continente americano a abolir a escravidão, que decorreu de uma acirrada campanha abolicionista, em meio a concorridos desfiles de rua, festividades públicas e festas familiares em todo o país. (AZEVEDO, 2003. pg. 16).

^{iv} Pesquisa CENSO-2010. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/educacao/2012/07/censo-2010-mostra-as-diferencas-entre-caracteristicas-gerais-da-populacao-brasileira>. Acesso em 17 de julho de 2014

^v Luiza Bairos, ministra da Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial, em entrevista à Revista do IPEA, fala das ações governamentais para eliminar o racismo em todas as esferas da vida nacional, bem como das dificuldades para a concretização de ações afirmativas, como a política de cotas. Nesta entrevista são apontadas medidas necessárias para uma política de saúde justa, especialmente para os negros, eis que possuem uma expectativa de vida menor que a das demais etnias, o que se dá em razão da ausência de investimentos públicos na área da saúde. Revista do IPEA, 2011. Ano 8. Edição 70 - 29/12/2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2675:catid=28&Itemid=23. Acesso em 29/07/2014.

^{vi} Procedimento sobre o sistema de cotas disponível em http://www.unb.br/estude_na_unb/sistema_de_cotas. Acesso em 15 de julho de 2014.

^{vii} PL nº. 6738/2013, transformado na Lei Ordinária 12990/2014 (DOU 10/06/14 pág. 03 col. 01) reserva aos negros 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.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600255http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600255>. Acesso em 02/08/2014.

^{viii} Lei 12990/2014, em seu artigo 1º, dispõe que “ficam reservadas 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, na forma desta Lei.”

Já o artigo 2º prevê que poderão concorrer às “vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.” Disponível em: www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm. Acesso em: 02/08/2014.