

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUOTAS RACIAIS NO BRASIL: NECESSIDADE, DESAFIOS E RESULTADOS

PUBLIC POLICY OF RACIAL QUOTAS IN BRAZIL: NEEDS, CHALLENGES AND RESULTS

LUCIANO ELIAS REIS

Doutorando e Mestre em Direito Econômica pela PUC/PR
Professor de Direito Administrativo do Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA
Especialista em Direito Administrativo e Processo Civil pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar
Sócio do escritório **Reis** e Lippmann Advogados Associados
E-mail: **luciano@rcl.adv.br**

Artigo doutrinário publicado no Juris Plenum Direito Administrativo nº 14, junho de 2017.

Data de recebimento do artigo: 06.04.2017.

Datas de pareceres de aprovação: 02.05.2017 e 10.05.2017.

Data de aprovação pelo Conselho Editorial: 18.05.2017.

SUMÁRIO: [Introdução](#) - [I. Uma leitura e definição de políticas públicas](#) - [II. Ações Afirmativas como meios legítimos de preservação do princípio da isonomia](#) - [III. As Políticas públicas de quotas raciais no Brasil e o caso do Ministério Público do Paraná](#) - [Conclusão](#) - [Referências](#).

RESUMO: Este artigo trata sobre as políticas públicas de quotas raciais e sua efetividade no Brasil, tema atual que precisa ser melhor compreendido e implementado.

PALAVRAS-CHAVE: quotas raciais; política pública.

ABSTRACT: This paper is about the public policies of racial quotas and its effectiveness in Brazil, current theme that needs to be better understood and implemented.

KEYWORDS: racial quotas; public policy.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas de quotas raciais encontram até hoje muita resistência e dúvidas acerca de sua necessidade, bem como sobre a sua efetividade no contexto brasileiro. Existem várias irrisignações leigas replicadas em redes sociais contestando tais atuações governamentais. Nesse panorama, o presente ensaio tem o escopo de explicar, inicialmente, a dificuldade para a compreensão do que seria política pública e transluzir a ausência de maiores reflexões nas obras jurídicas sobre o tema, razão pela qual se deve buscar a partir de estudos de outras ciências para a construção metodológica de uma definição. O reconhecimento de uma série de etapas desde a identificação da necessidade pública como agenda para a elaboração de uma política pública a partir das possibilidades proporcionalmente viáveis até a aferição dos resultados, perpassando pela participação dos agentes privados, demonstra a complexidade para a concretização de uma política pública.

Por sua vez, as quotas raciais, como forma de ações afirmativas, representam um instrumento apto a diminuir as sensíveis discriminações ainda existentes aos afrodescendentes (pretos e pardos). A realidade de discriminação no Brasil é bastante diversa de outros países. Não é possível simplesmente importar uma ação afirmativa para outro país, já que os elementos sociológicos, culturais e econômicos são imprescindíveis de serem analisados para averiguar qual a melhor estratégia a ser adotada quando da elaboração da política pública. Consta-se tal diferenciação ao contrastar a realidade brasileira e a norte-americana quando do trato de pretos e pardos, já que a discriminação ocorre em ambos os países, porém com diferenças. Enquanto no solo americano ainda persiste um ódio racial e segregacionista fruto de atritos históricos ocorridos, inclusive com julgamentos importantes sobre o tema na Suprema Corte, no Brasil, a idiosincrasia das pessoas anui com uma discriminação sem um ódio racial, apesar de ocorrer uma silenciosa percepção geral de discriminação, conforme é atestado por diversos dados que serão explanados no decorrer deste trabalho.

Nesta linha, o debate sobre as políticas públicas de quotas raciais e sua efetividade no Brasil é um tema atual que precisa ser melhor compreendido e implementado pelo seio social, a fim de consequentemente alcançar uma bruta minoração do preconceito e de maneira reflexa da discriminação que ainda perdura sobre os afrodescendentes.

I. UMA LEITURA E DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para compreender sobre os obstáculos enfrentados nas políticas públicas de quotas raciais no Brasil, é necessário preambularmente compreender e tentar definir o que são políticas públicas.

Maria Paula Dallari Bucci define como “programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.⁽¹⁾ De maneira um pouco diversa, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento agrega a ideia de essencialidade feita pelo poder político para a escolha de políticas almejando ao cidadão sempre aludindo como finalidade a promoção do desenvolvimento humano e atrelando a expansão de liberdades da população: “ ‘políticas públicas’ refere-se a políticas governamentais, essenciais pelo poder político que têm quanto a políticas para o cidadão, pela necessidade da promoção do desenvolvimento humano como um processo de expansão de liberdades para a população”.⁽²⁾

Enfocando a teleologia de um possível conceito, Osvaldo Canela compreende que as políticas públicas são as atividades desenvolvidas pelo Estado visando à realização dos objetivos fundamentais prescritos na Constituição da República Federativa do Brasil, isto porque defende que esta cria “os núcleos constitucionais de irradiação dos direitos fundamentais sociais, que comandam a prática de todos os atos estatais”, o que per se enseja dizer que “o destino dos núcleos constitucionais de irradiação e à realização dos direitos fundamentais sociais, e as políticas públicas constituem o seu veículo material”.⁽³⁾

Cristiane Derani, sobre outro viés, mais precisamente sobre a repercussão na vida dos indivíduos, defende que são ações comandadas pelos agentes estatais e destinadas a alterar as relações existentes. São políticas públicas, porque são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais e atuam sobre campos institucionais diversos, para produzir efeitos modificadores na vida social.⁽⁴⁾

As políticas públicas não podem ser definidas de maneira estanque. Atualmente, o [artigo 1º](#), inciso V, da Lei Federal nº 12.288/2010 conceitua que políticas públicas são “as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais”. Ainda que se intente, tal conceito sob um prisma geral não é completo e suficiente. Uma das justificativas e dos inconformismos dos estudiosos da área do direito é tentar emoldurá-la como uma categoria jurídica, em que pese o seu maior estudo até hoje ser realizado por cientistas políticos, sociólogos e experts de outras áreas científicas. Celina Souza, quando propõe uma revisão da literatura para debater o tema, propõe resumir política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.⁽⁵⁾ Maria Paula Dallari Bucci descreve que tal temática advém da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública. Quanto à falta de precisão técnica na “noção jurídica de política pública”, Fabio Konder Comparato argui que se deve também a pouca exploração e desenvolvimento do tema para a Ciência do Direito.⁽⁶⁾ Thiago Lima Breus reconhece a complexidade do tema e que não possui uma “raiz ontologicamente jurídica, mas sim derivada de um âmbito de preocupação de ordem política e, por conseguinte, dinâmica”, mesmo assim a emoldura como uma categoria jurídica que merece ser tratada pelo Direito Administrativo contemporâneo.⁽⁷⁾

Para Wilson Donizeti Liberati, as políticas públicas estão ligadas de maneira imprescindível com direitos sociais e que o estudo referente a essas “está intrinsecamente relacionado à existência de um Estado Social, desde Weimar, 1919”.⁽⁸⁾ Discordando-se dessa assertiva, entende-se que as políticas públicas nem sempre estarão relacionadas com direitos sociais, isto porque é possível que exista uma política pública econômica sem impacto direto nos direitos sociais como, por exemplo, política pública de exploração de determinado setor econômico. O conceito é bem mais abrangente, pois “envolve não apenas a prestação de serviços ou o desenvolvimento de atividades executivas diretamente pelo Estado, como também sua atuação normativa, reguladora e de fomento, nas mais diversas áreas”.⁽⁹⁾ Thiago Lima Breus alerta que o fundamento das políticas públicas é, a rigor, a existência dos direitos sociais, entretanto, tal raciocínio não significa dizer que todas as formas e modalidades de políticas públicas são sociais, isto porque há “as de fomento industrial, de energia, de transportes, que não se fundamentam necessariamente na realização de direitos fundamentais sociais, mas se inserem numa política de desenvolvimento, que possibilitam uma elevação do nível e da qualidade de vida da população”.⁽¹⁰⁾

Diante das várias definições explanadas, propõe-se ao presente estudo que política pública é um processo gerador de ações de governo desenvolvidas a partir de uma atuação estatal, com ou sem o auxílio de agentes privados, que visam ao atendimento dos fundamentos e objetivos fundamentais preconizados pela Constituição.⁽¹¹⁾

O processo clama por um conjunto de ações elaborado a partir de um planejamento, posteriormente executado formal e materialmente, para que, ao final, haja a mensuração do seu impacto com aquilo que foi inicialmente planejado de ser atingido. Convém pontuar a relevância do planejamento para as políticas públicas. Um processo não se origina de um ato isolado e nem de um ato destacado proveniente somente da vontade de um administrador público. O processo pressupõe uma apreciação percuciente sobre a agenda existente, as opções possíveis e proporcionais (sob o viés da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito) de serem utilizadas, as escolhas efetuadas e o modo de implementação, para, *ex post*, desencadear a avaliação dos resultados obtidos. Para justificar tais pressupostos, utiliza-

se o raciocínio de Celina Souza ao enaltecer o ciclo da política pública que é formado pelos seguintes estágios: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção de opções, implementação e avaliação”.(12)

Mormente acerca do planejamento, ainda que estivesse abordando a planificação da igualdade para a transição político-econômica, valioso colacionar a ideia de Pontes de Miranda, que pode servir de arrimo para a questão das políticas públicas:

Planificar é estabelecer série de proposições encadeadas em ordem lógica e cronológica, de modo que se verifique certa unidade, não só dentro dos pensamentos como também entre eles. Pode-se planificar, portanto, com indefinido número de combinações de proposições e como incalculável número de propósitos. Falar-se de planificação, sem se precisarem os fins a que obedece, é o mesmo que se combinar proposições sem se saber como as escolher. Dentro da própria expressão “planificação econômica” está infinidade de planificações possíveis.(13)

Por isso, necessariamente planejar supõe ter a ciência dos fins que deverão ser colimados, até para que se possa aferir durante a execução se o caminho percorrido está adequado aos resultados futuros perquiridos. Exaltando o planejamento na esfera administrativa para a formulação das políticas públicas a partir de uma agenda externada num processo administrativo, Thiago Lima Breus condiciona a efetividade de uma política pública com a qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e implementação, pois “as informações sobre a realidade a transformar, a capacidade técnica e a vinculação profissional dos servidores públicos, a disciplina jurídica dos serviços públicos determinarão em concreto os resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento”.(14)

Ao tempo que existe um planejamento, não se pode esquecer que este não pode transformar-se em engessamento. Assim como o processo em si já possui e necessita de dinamicidade, o objeto da política pública também clama por tal agilidade em possíveis adaptações para o atingimento de sua finalidade. Maria Paula Dallari Bucci entoa que a agenda do desenvolvimento abre-se para a compreensão de como são formuladas e executadas as políticas públicas “por meio de diferentes arranjos, seja para o atendimento de direitos, diretamente, seja para a organização das formas econômicas e sociais que se relacionam com esse resultado, a partir de iniciativas dirigidas e coordenadas pelo Poder Público”. Nesta linha, a autora enfatiza que a imperiosidade de compreensão da dinamicidade do objeto das políticas públicas, isto porque,

a melhoria e modernização dos serviços públicos e da infraestrutura, os incentivos à produção e à inovação, bem como as políticas de inclusão social e todas as iniciativas de longo prazo, dependem não apenas da compreensão dos papéis do Estado e do governo, mas também do domínio técnico dos seus mecanismos de funcionamento, tanto no nível das relações políticas tradicionais como nas implicações dessas com a execução das decisões e dos dispêndios governamentais.(15)

Independentemente da política pública em análise, entende-se que a atuação estatal é imprescindível. Como visto alhures, existem vários estágios do ciclo da política pública. No mínimo na formulação, a atuação estatal estará presente, ainda que se utilize de mecanismos de participação popular para a exteriorização da agenda e para a elaboração da política pública.(16) A atuação estatal deverá ser coordenada e decorrente de um processo administrativo.(17)

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em sua obra “Valores e Desenvolvimento Humano” propõe que o processo de formulação se dê a partir de três fases fundamentais: insumo primário, insumo intermediário e produto final. O insumo primário tem a sua definição a partir de solicitações sociais explicitadas por diversos atores (cidadãos, ONGs, iniciativa privada, associações, fundações etc.) aos atores políticos, sendo que neste momento os formuladores de política pública (conhecidos também como *polycymakers*) começam “a definição da agenda governamental por meio da priorização de temas que se encaixam em uma agenda pública e uma agenda formal”.(18) Neste momento os problemas são identificados e repassados aos atores políticos, ainda que alguns sejam mais ressaltados e outros passem despercebidos. O insumo intermediário gera o processamento das demandas por meio da atividade política, “entendida como atendimento de demandas sociais, define os temas que serão escolhidos como prioritários pelos governos”. Por fim, o produto final é a conclusão “com a escolha das ações selecionadas e da montagem das estratégias de implementação”.(19)

Ademais, as políticas públicas precisam colimar os fundamentos e objetivos fundamentais preconizados pela Constituição, sendo que no Brasil estão externados nos [artigos 1º](#) e [3º](#). Não se pode assentir com a realização de um processo gerador de ação de governo que destoe ou não encontre guarida em tais imposições determinadas pelo Poder Constituinte. Se houver um processo gerador de ação de governo que não vise ao alcance dos fundamentos ou dos objetivos fundamentais não significa cancelar possível ilicitude da atuação estatal, entretantes não haverá a sua salvaguarda pelas prerrogativas e direitos de uma política pública.

Infelizmente, não é possível que o Estado faça um número ilimitado de políticas públicas ante a “infinidade” de necessidades públicas legítimas *versus* os recursos públicos disponíveis para tal mister. Por isso, a justificação das escolhas de acordo com a agenda pelos agentes é imprescindível, bem como o detalhamento de quais serão os métodos, a forma de implementação e os resultados projetados para ulteriormente conferir a prognose inicial e a realidade. Aproveitando das lições de Danielle Anne Pamplona, quando abordou o controle de constitucionalidade dos atos administrativos, insta destacar que o agente público precisa interpretar a situação, adotar critérios objetivos e decidir de maneira razoável e motivada para que se possa ulteriormente exercer o controle.(20)

Sobre a questão de recursos finitos, Ana Paula de Barcellos explica, em suma, tal situação, ao dizer que: a Constituição

preceitua como um de seus fins essenciais a garantia e a promoção dos direitos fundamentais; as políticas públicas representam um instrumento pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente; tais políticas públicas geram gasto de dinheiro público e estes são limitados, razão pela qual são necessárias escolhas; e a própria Constituição cria a vinculação das escolhas em matérias de políticas públicas e o respectivo gasto.(21) Especificamente sobre as políticas sociais, Yves Meny e Jean-Claude Thoenig descrevem um equívoco normalmente ocorrido e sem ser sopesado que é a fixação dos “inputs (las demandas) y los outputs (los productos, las políticas) sin preocuparse demasiado de lo que pasaba en la caja negra”.(22) Por conseguinte, em que pese a relevância da política pública, é necessária muita cautela no esborço preenchimento dos estágios integrantes do ciclo à sua formação para que haja a devida maturação das escolhas diante da realidade vivenciada em conformidade com os objetivos e fundamentos da Constituição da República Federativa de 1988.

II. AÇÕES AFIRMATIVAS COMO MEIOS LEGÍTIMOS DE PRESERVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

Segundo Joaquim Barbosa Gomes, as ações afirmativas caracterizam-se como sendo o “conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado” e que possui como finalidade a “concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego”.(23)

De maneira similar, Paulo Lucena de Menezes designa como o “conjunto de estratégias, iniciativas ou políticas que visam favorecer grupos ou segmentos sociais que se encontram em piores condições de competição em qualquer sociedade em razão, na maior parte das vezes, da prática de discriminações negativas, sejam elas presentes ou passadas”.(24) Existe um diálogo muito próximo entre as duas definições suscitadas, já que Joaquim Barbosa Gomes enfatiza o uso da ação afirmativa como uma discriminação positiva justamente para contrapor-se, consoante Paulo Lucena de Menezes, discriminações negativas ocorridas no presente ou no passado, fazendo com que tais ações tenham um caráter redistributivo e restaurador.(25)

Mateus Bertoncini e Felipe Abu-Jamra Corrêa enquadram as referidas ações como “políticas públicas levadas a efeito pelo Estado, por intermédio de seus órgãos, mediante ações no plano da produção legislativa, da jurisdição e da atividade administrativa”, bem como por terceiros estranhos ao Estado que também deverão executar a discriminação reversa “visando ao resgate desses grupos ou das pessoas que os integram, na perspectiva da efetivação de um tratamento isonômico, materialmente igual, na busca da implementação de direitos fundamentais e da materialização da dignidade humana e da cidadania”.(26)

As discriminações ilícitas e injustas ocorridas de maneira cruel no presente e no passado, que servem de guarida para as ações afirmativas, acontecem em razão da ocorrência de preconceito que, segundo Norberto Bobbio, é uma

opinião ou um conjunto de opiniões, às vezes até mesmo uma doutrina completa, que é acolhida acriticamente e passivamente pela tradição, pelo costume ou por uma autoridade de quem aceitamos as ordens sem discussão: “acriticamente” e “passivamente”, na medida em que a aceitamos sem verificá-la, por inércia, respeito ou temor, e a aceitamos com tanta força que resiste a qualquer refutação racional, vale dizer, a qualquer refutação feita com base em argumentos racionais. Por isso se diz corretamente que o preconceito pertence à esfera do não racional, ao conjunto das crenças que não nascem do raciocínio e escapam de qualquer refutação fundada num raciocínio.(27)

O preconceito é uma opinião equivocada e totalmente errada que é tida como verdadeira, mas isso não corresponde dizer que toda opinião equivocada ou errada é preconceito. Um erro normal pode ser saneado a partir do conhecimento, já no preconceito, o conhecimento não faz mudar a concepção. A consequência do preconceito é a discriminação, entendida esta como a diferenciação injusta ou ilegítima. Esta desigualdade é feita acima de questões naturais, por questões sociais, mais precisamente por desigualdades praticadas e externadas pela sociedade. Logo, pode-se asseverar que o preconceito é um fenômeno social, como “o produto da mentalidade de grupos formados historicamente, e precisamente como tal pode ser eliminado”. (28) Por sua vez, como consequência da discriminação, ocorre a segregação, “que consiste em impedir a mistura dos diversos entre os iguais, a sua colocação num espaço separado, geralmente em zonas degradadas da cidade, a constrição a viver exclusivamente entre eles, impedindo-lhes a assimilação: o diferente deve permanecer diferente”, chegando ao grau máximo à agressão e intolerância geral.(29)

Assim, seja no caso racial ou em qualquer outro caso de discriminação injusta, a exclusão não é somente econômica, mas pode ser física, cultural, social, etc. Anthony Giddens pontua que a exclusão não se relaciona somente com gradações ou níveis de desigualdade, porém justifica-se como mecanismo serviente também para destacar, diferenciar, grupos de pessoas do fluxo social prevalecente, sendo que ambas são deveras prejudiciais porque ameaçam o espaço público e a solidariedade entre as pessoas.(30) A discriminação não deve ser enaltecida somente pelo viés econômico, olvidando-se de elementos socioculturais, antropológicos e psicológicos, pois as ações afirmativas externam “uma necessidade temporária de correção de rumos na sociedade, um corte estrutural na forma de pensar, uma maneira de impedir que relações sociais, culturais e econômicas sejam deterioradas em função da discriminação”.(31)

Tencionando o alijamento de discriminações, Gilles Lipovetsky pronuncia a imprescindibilidade de maior tolerância em matéria de sexualidade, familiar, política e de religião, bem como uma reavaliação social entre o que é repudiado e o que

é permitido, uma atenuação do juízo moral sobre suicídio, vida sexual, aborto e prostituição. Para tanto, deve-se elaborar uma nova consciência, tolerante e rígida ao mesmo tempo, inclusive para repudiar questões racistas.(32)

Especificamente sobre o racismo que ainda acontece, Alf Ross reforça a necessidade de debate público numa democracia, representando um processo contínuo pelo qual as impressões, novos eventos e novos conhecimentos são absorvidos, questionados e transformados em opinião pública, conseqüentemente em senso moral geral e consciência jurídica do momento, sob pena de a falta de cognição propagar preconceitos. Alude que o esclarecimento é fundamental até para triunfar diante de qualquer propaganda mentirosa e os “apelos às atitudes latentes em favor da liberdade e igualdade de oportunidades para todos, que constituem uma parte central do credo norte-americano, surtem seus efeitos. Desta maneira, as concepções falsas e os preconceitos são lentamente destruídos, pois os preconceitos são atitudes condicionadas por concepções falsas”.(33)

Para Robert Wolff, o pluralismo é uma condição para que a moderna sociedade possa funcionar e a tolerância é o estado de espírito que permitirá este pleno funcionamento, por isso a tolerância é “realmente a virtude da democracia pluralista”, até porque o “pluralismo é humano, benevolente, acomodador e muito mais sensível aos males da injustiça social do que o liberalismo egoísta ou o conservantismo tradicionalista de onde nasceu”.(34) No mesmo sentido, Álvaro Ricardo de Souza Cruz delinea: a “necessidade do reconhecimento de uma sociedade plural e democrática exige a participação formal, material e, sobretudo, procedimentalmente igualitária no tocante ao tratamento estatal e sua divisão social de oportunidades”.(35)

Desse modo, imperioso perceber que as ações afirmativas têm a efetiva missão de promover a discriminação, o que não corresponde uma afronta ao princípio da isonomia. Nem toda discriminação é ilícita e deve ser refutada pelo sistema jurídico. Joaquim Barbosa assevera hipóteses de discriminação legítima, mais precisamente em duas modalidades “a decorrente das exigências inerentes ao trabalho de executar (*business necessity*)” como é o caso da exclusiva contratação de mulher para exercer o cargo de guarda de presidio feminino e a “discriminação positiva” denominada também de ação afirmativa.(36) A juridicidade que ampara tal diferenciação reside no fato de a ocorrência de um tratamento jurídico discriminatório visar ao amparo e/ou ao resgate da sociedade tolhida no seu direito fundamental de participar na vida pública e privada.(37)

Recorrendo ao escólio da clássica monografia sobre o conteúdo jurídico do princípio da igualdade de Celso Antônio Bandeira de Mello, inexistem qualquer óbice de ocorrência de algum *discrimen* de fato, desde que o tratamento diferenciado respeite os seguintes elementos: 1º) a desequiparação não atinja de modo atual e absoluto um só indivíduo; 2º) existência de diferenças nas próprias situações de fato que serão reguladas pelo direito; 3º) uma correlação lógica entre os fatos diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico estatuída pela norma; e 4) correspondência entre os fins visados pelo tratamento discriminatório e os valores jurídicos consagrados pelo ordenamento jurídico.(38) Salienta-se que a análise do controle de constitucionalidade dos tratamentos impostos aos iguais e aos desiguais, não se delimita à identificação do fator de diferenciação eleito pelo texto normativo, mas também a apreciação da correspondência entre este e as disparidades adotadas, mormente de acordo com a pertinência (finalidade) da norma e de acordo com a razoabilidade ou proporcionalidade.(39)

Pontes de Miranda admoesta sobre as duas funções do referido princípio:

- (1) regular a feitura das leis, o direito *in fieri*, submetendo-o à exigência de ser igual para todos;
- (2) quanto ao direito já feito, a) servir, ou de regra de interpretação, no caso de dúvida, ou como preceito que autoriza recorrer-se à analogia, b) ser fonte de direito, em si mesmo, preenchendo as lacunas das leis anteriores ou posteriores à sua ação, c) ser preceito de direito intertemporal e de ordem pública, d) servidor de regra de exegese ou interpretação da própria Constituição, e) ser fundamento de outros princípios (e.g., igual acesso aos cargos públicos), só ou em conjunção com outros direitos fundamentais.(40)

Desta feita, somente no caso em que houver uma situação concreta que envolva os quatro requisitos aludidos é que será legítima a realização de uma discriminação por intermédio de uma ação afirmativa.

A relevância de observância da igualdade reside no fato de legitimação de poder e contenção de possíveis atuações pelo ordenamento jurídico para evitar que o combate a uma discriminação ilícita e injusta replique mais uma indiscrição ilícita e injusta. Por isso, Dworkin pondera que “a consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política - sem ela o governo não passa de tirania”.(41)

Ademais, é preciso investigar qual seria a fundamentação de uma ação afirmativa para evitar que ela propague maior desigualdade. Álvaro Ricardo de Souza Cruz repudia: (I) o argumento utilitarista para consubstanciar a ação afirmativa, isto porque apreciando o custo/benefício constata-se que tal concepção “abre caminho para o implemento de juízos políticos de preferência subjetiva, tanto nos discursos de justificação quanto nos discursos de aplicação de normas jurídicas”; e (II) as teorias compensatórias para a validação, já que estas preconizam que as ações afirmativas seriam “indenizações pagas aos atuais descendentes de inúmeras gerações de vítimas do segregacionismo e da discriminação que padeceram sob todas as formas de violações de seus direitos”, inclusive alude às seguintes perguntas para demonstrar a falta de correspondência na respectiva justificativa: como indenizar alguém que não suportou o prejuízo? Como mensurar a indenização a ser paga em razão do racismo ou do preconceito milenar contra as mulheres? Por tais razões, compreende que o sustentáculo para consubstanciar as ações afirmativas seriam os princípios do pluralismo jurídico e da dignidade humana, estruturadas no paradigma do Estado Democrático de Direito:

A necessidade do reconhecimento de uma sociedade plural e democrática exige a participação formal, material e, sobretudo, procedimentalmente igualitária no tocante ao tratamento estatal

e sua divisão social de oportunidades.

As ações afirmativas são, pois, discriminações lícitas que podem amparar/resgatar fatia considerável da sociedade que se vê tolhida no direito fundamental de participação na vida pública e privada. Permitirmos acesso a cargos e empregos públicos e privados, mandatos políticos; garantir-lhes acesso à saúde, à educação, à liberdade religiosa e de expressão compõe um substrato essencial da democracia atual.(42)

Sobre a amplitude da ação afirmativa, Paulo Lucena de Menezes explica que não se pode resumir a ação afirmativa à política de quotas, isto porque esta faz parte integrante daquela que é mais ampla. Ou seja, nem toda ação afirmativa se resume ao estabelecimento de quotas. O governo americano possui vários exemplos de ações afirmativas, distintas das quotas, como, por exemplo, a oferta de treinamentos para membros de certos grupos quando almejam arrefecer os desequilíbrios existentes.(43) Jorge da Silva exemplifica algumas medidas utilizadas para as ações afirmativas nos Estados Unidos: (I) proibição de discriminação não intencional no emprego; (II) empresas contratantes com o governo; (III) decisões de tribunais federais; (IV) oportunidades de empregos; (V) programas educacionais apoiados pelo governo; (VI) incentivo a empresas de minorias; (VII) incentivos legais às ações voluntárias de emprego e educação.(44)

Existem ainda outras associações equivocadas feitas pelas pessoas quando se trata de ação afirmativa, como as seguintes: a) abrange apenas iniciativas oficiais ou programas previstos em lei, entretanto é possível tê-la por meio de conduta individual de uma pessoa ou uma entidade em razão dos seus ideais ou por qualquer outro motivo; b) sempre depende de uma solução judicial ou de uma garantia/remédio judicial, o que também não corresponde a uma verdade, já que várias ações afirmativas acontecem a partir de atuações extrajudiciais, públicas ou privadas, que não foram judicializadas; c) sempre visa combater a uma discriminação negativa, no entanto é o meio cabível também para a promoção de uma maior diversidade social por meio da ascensão e fortalecimento de grupos sub-representados na sociedade, indiferentemente da causa; d) não é sempre um direito de minoria propriamente dito, isto porque o seu uso não tem pressuposto quantitativo de pessoas abarcadas ou não, mas sim o quanto elas sofrem com a desigualdade. Existem ações afirmativas para as mulheres no Brasil, sendo que elas representam a maioria da nossa população, segundo dados do IBGE.(45)

Por fim, salienta-se que as ações afirmativas possuem origem na Índia, quando Mahatma Gandhi aprovou, em 1935, o conhecido *Government of India Act*, conforme explicado pelo Ministro Ricardo Lewandowski quando do julgamento da ADPF 186,(46) ainda que alguns afirmem que a primeira aparição ocorreu nos Estados Unidos da América, quando o Presidente da República John F. Kennedy, em 1961, propôs medidas visando à ampliação da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho.(47)

III. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUOTAS RACIAIS NO BRASIL E O CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ

Como já explicado no item anterior, as políticas públicas de quotas raciais, seja para ingresso em universidades ou em cargos ou empregos a partir de concursos públicos, fazem parte de ações afirmativas, todavia, não representam a totalidade de tais ações. É uma das formas de implementar as políticas públicas visando à diminuição de discriminação e tentando tornar mais isonômico o ponto de partida para que futuramente os vários agentes da sociedade possam atuar em iguais condições de oportunidades.(48) Se o Estado não prescrever processos geradores de ações de governo para que a atuação estatal imponha ou induza a sociedade ao respeito da igualdade de condições de partida, a simples condição de igualdades de oportunidades majorará as desigualdades e as discriminações, ceifando a busca de uma sociedade livre, justa e solidária.

A realidade da sociedade brasileira é diferente da americana indubitavelmente. Contudo, apesar de não existir uma segregação tão severa a partir de conflitos e decisões históricas, como aconteceu na Suprema Corte Americana, no Brasil há uma clara discriminação em virtude da cor (raça)(49) negra. Não há um discurso de ódio explícito ou tensões sociais como aconteceu e permanece acontecendo nos Estados Unidos da América.(50) mas o racismo está implícito tanto nas divisões regionais do grande território nacional quanto nos números sociais (escolaridade, renda, tempo de vida, etc.). O racismo é uma estrutura de dominação calcada no pressuposto ideológico de que existe uma hierarquia entre as raças, entretanto, no Brasil, liga-se às características fenotípicas (como cor de pele e textura do cabelo), o que pode ser chamado de racismo de marca, e não de origem (como é nos Estados Unidos).(51) No Brasil, o “racismo brasileiro externa uma gradação, atingindo mais as pessoas com um fenótipo mais próximo da ancestralidade africana e matizando as discriminações conforme a aparência se aproxime do fenótipo branco”.(52)

Para explicar a discriminação concedida aos negros e pardos no Brasil, é curial recorrer à história. Quando da abolição da escravidão, em 1888, esta se deu muito mais como uma medida de caráter político do que econômico, isto porque, segundo Celso Furtado, “a escravidão tinha mais importância como base de um sistema regional de poder que como forma de organização da produção. Abolido o trabalho escravo, praticamente em nenhuma parte houve modificações de real significação na forma de organização da produção e mesmo na distribuição da renda”.(53) Ainda que libertados da escravidão, os negros permaneceram numa relação de subserviência econômica e social.

Conforme crítica de Jorge da Silva, para as elites dominantes no Brasil, inexistente qualquer problema racial desde 1888, momento da abolição da escravidão, até porque, “se os negros não progrediram, a culpa é exclusivamente deles”. É óbvio que é um ledro engano este raciocínio. Para tanto, faz uma série de comparações e justificações para entoar que examinando os dias de hoje com os da época da abolição não se constata qualquer diferenciação significativa de tratamento, “o que parece ter aumentado foi a sua frustração, e há que lutar para que esta não se transforme em ódio, o

que não se conseguirá negando o problema, ou impondo, repressivamente, a manutenção do 'status quo' ". Para afastar esta situação, o autor propõe que o Direito auxilie de maneira direta e incisiva, não se cingindo tão somente à legislação penal e nem a legislação "para inglês ver".(54) Na mesma linha, Evandro Piza Duarte recorda que "a causa dos fenômenos raciais não é a aparência, mas o sistema de valores construído sobre as características físicas e suas consequências sociais na distribuição de bens".(55)

Para justificar e transluzir de maneira cabal tais discriminações ocasionadas pela cor, no Brasil, recorre-se aos números e dados provenientes de diversas pesquisas em variados momentos temporais.(56)

Segundo recenseamento feito em 1872, ficou contabilizado no Brasil 3.854.000 brancos, 4.862.000 mulatos ou mestiços (incluídos os mestiços de índios) e 1.996.000 negros, o que demonstra que os brancos seriam minoria frente aos mulatos e negros.(57)

Em 1999, aproximadamente 92% dos brancos com mais de quinze anos eram alfabetizados, enquanto o número de afrodescendentes era de 80%. A taxa de analfabetismo entre os negros é superior ao dobro em comparação aos brancos. A expectativa de vida do branco é de 71 anos, enquanto a do negro é de 65. A renda dos brancos era de 3 salários mínimos, negros 1,3 salários mínimos. Ainda sobre os dados, no âmbito acadêmico, segundo pesquisa feita na PUC Minas Gerais, de 2976 professores contratados, só 26 eram negros. Na UNB, dos 1450 professores, só 14 negros e, na USP, dos 502 professores da área de humanas, somente um era negro.(58)

Em conformidade com o Relatório, a partir do Censo Demográfico de 2000 do IBGE, 7% dos desembargadores e juízes federais declararam-se como negros e pardos, sendo que deste percentual somente 7% declarou-se negro. No que se refere aos promotores, defensores públicos e cargos similares do Ministério Público e da Defensoria, este quantitativo é de 12% dos ocupantes desse grupo de cargos. Entre os desembargadores e juízes estaduais, a cifra é de 16%. Dentre os servidores federais e estaduais da justiça, respectivamente, os percentuais eram de 22% e 25%. Um dado preocupante de 2003 é que entre os servidores públicos com "20 a 29 anos de carreira no serviço público, que ingressaram entre 1974 e 1983, a proporção de negros era de 39% e, entre aqueles com 10 a 19 anos, de 37%. Já no grupo de servidores com menos de 1 ano a 9 anos, ou seja, que entraram entre 1994 a 2003, a proporção de negros cai para 28%", sendo que a justificativa para tal minoração era o aumento de exigência de escolaridade nos concursos públicos a partir da década de 1990.(59)

Os dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (Ministério da Saúde) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que, em 2001, a taxa de homicídios dos homens de 20 a 24 anos era, mesmo para brancos, escandalosa: 102,3 por 100 mil habitantes. Para os jovens negros, porém, a taxa era duas vezes maior: 218,5 a cada 100 mil deles foram vítimas de assassinato, um risco equivalente ao de morrer em países em guerra civil. A maior parte dos jovens negros assassinados viviam em favelas, bairros periféricos e subúrbios das grandes cidades, o que demonstra uma associação entre a cor e a renda.(60)

Consoante o Relatório de Desenvolvimento Humano editado em 2005 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil, nas duas últimas décadas do século XX: (I) a renda *per capita* dos negros representou apenas 40% da dos brancos; (II) os brancos, em 1980, possuíam uma renda *per capita* 110% maior que a dos negros de 2000; (III) o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) da população branca em 2000 era melhor que o da Croácia, e o da população negra, pior que o do Paraguai; (IV) as áreas com altos números de violência e com ausência ou ineficiência da presença do Estado (infraestrutura comercial, isolamento territorial e serviços públicos) têm uma grande presença de negros e pardos.(61)

A partir dos dados extraídos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na "Síntese de Indicadores Sociais", constatou-se que: (I) em 2014, mais da metade (53,6%) das pessoas se declaravam como de cor ou raça preta ou parda, enquanto que as que se declaravam como brancas foram 45,5%, já em 2004, o cenário era diferente, pouco mais da metade se declarava como branca (51,2%), enquanto a proporção de pretos ou pardos era 48,2%; (II) no mesmo período, houve estabilidade na proporção de pessoas pretas ou pardas nas Regiões Norte (76,3%, em 2014), Nordeste (72,5%) e Centro-Oeste (59,2%), enquanto nas Regiões Sudeste (46,0%) e Sul (23,2%) o aumento na década foi mais expressivo; (III) em Santa Catarina (15,7%), Rio Grande do Sul (19,7%), Paraná (31,2%) e São Paulo (37,3%) a proporção de pretos ou pardos foi mais baixa, em 2014, e as únicas Unidades da Federação em que pessoas que se declararam como brancas eram maioria; (IV) a participação de pretos ou pardos na população foi bastante expressiva no Maranhão (80,6%), Bahia (79,3%), Pará (78,6%) e Tocantins (77,6%) em 2014.

Além disso, fazendo a conferência de acordo com a educação, em 2014, entre os estudantes da faixa etária de 18 a 24 anos, 58,5% frequentavam o ensino superior, enquanto, em 2004, somente 32,9% desses estudantes estavam no nível de ensino recomendado para a sua faixa etária. Contudo, a adequação da idade em relação ao curso frequentado ainda é bastante desigual dependendo da região de moradia do estudante. Enquanto a proporção de estudantes de 18 a 24 anos que frequentavam o ensino superior ficava acima da média nacional nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, apenas 40,2% e 45,5% dos jovens estudantes das Regiões Norte e Nordeste, respectivamente, cursavam esse nível em 2014. Em complemento, do total de estudantes pretos ou pardos dessa faixa etária, 45,5% cursavam o ensino superior em 2014, contra 16,7% em 2004, o que já representa um avanço.

No que se refere à empregabilidade, em 2004, o percentual de brancos em trabalhos informais era 47,0%, enquanto entre os pretos ou pardos o percentual era 62,7%. Em 2014, esses percentuais reduziram em 11,7 e 14,3 pontos percentuais, respectivamente, mas revela que parcela expressiva da população preta ou parda ainda está em trabalhos informais (48,4%).(62)

Em estudo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça e após censo elaborado nos Tribunais para todos os servidores e magistrados brasileiros por meio de questionário eletrônico, (16.812 juizes e mais de 285 mil servidores), houve a resposta de 64% dos magistrados e 60% dos servidores de todos os 94 tribunais e conselhos. A conclusão foi de que a magistratura é composta de: (I) majoritariamente homens brancos com idade média de 45 anos, casados com pessoa de outro sexo e com filhos; (II) 36% da magistratura são mulheres, sendo que a Justiça do Trabalho é representada pelo percentual de 47%; (III) 91 juizes deficientes, apenas 36 ingressaram nas vagas de deficientes; (IV) 14% declaram-se pardos; (V) 1,4% pretos; e (VI) 0,1% indígenas. Nos últimos dois anos, o percentual de pretos e pardos aumentou de 15 para 19% e há diferença entre os Estados. Depois de constatar tais números, o CNJ aprovou o voto do parecer em sessão e fixou um percentual fixo (20%) para os concursos vindouros e estabeleceu que depois de cinco anos nova pesquisa seria feita para averiguar a continuidade ou não, bem como em que medida continuará tal política pública.(63)

Como se verificam pelos números colacionados, a dimensão política da desigualdade racial está ligada à exclusão da população negra (pretos e pardos) da educação e do trabalho, o que repercute também a sua ausência nos espaços públicos de poder para decisões políticas e constatação de sua sub-representação nos três poderes da República.(64) Por isso, as políticas de reparação são imprescindíveis na realidade brasileira, já que existem motivos verdadeiros, existentes e facilmente perceptíveis quando da análise das estatísticas socioeconômicas. Nesta linha faz-se necessário que o Estado use e abuse de políticas públicas. Nestas situações, as políticas serão redistributivas, porque “atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros”,(65) sendo que “o objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade”.(66) Ecoando na mesma diretriz, Evandro Piza Duarte informa que são redistributivas “porque impedem a acumulação diferenciada de vantagens por aqueles que, independente de seu assentimento, são beneficiados pela existência de uma desvalorização dos indivíduos de aparência negra”.(67)

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano, duas formas de políticas públicas precisam ser efetivadas: “(as) universais, que são aplicadas sem distinção ou privilégio para o grupo beneficiário”, e (as) focalizadas, que têm como objetivo incluir os mais diversos grupos que compõem a sociedade brasileira”. Para o Relatório, o Estado deverá focar não somente políticas universalistas, mas atuar de maneira mais sistêmica e abrangente para que o norte seja o desenvolvimento humano da população negra e dos demais excluídos com políticas de longo alcance e estruturantes, como a macroeconômica, a fiscal e a reforma do sistema político, pois as “políticas de ajuste fiscal e de expansão econômica sem crescimento proporcional do emprego tendem a minimizar o impacto positivo das medidas de ação afirmativa”. Para tanto, precisa haver a assimilação oficial pelo Estado e pela sociedade em geral das diferentes identidades, o que deve acontecer por meio de uma política de diversidade cultural, o que per si ensejará uma verdadeira democracia multicultural.(68)

Jorge da Silva propõe que as ações afirmativas raciais (ou autoafirmativas)(69) sejam efetivadas com base nos seguintes eixos: (I) programa legislação civil antidiscriminatória para ampliar os números de representação de afro-brasileiros na educação média e superior e nos diferentes níveis da força de trabalho, qualitativa e quantitativamente; (II) programa empresas contratantes com o poder público, para que sejam impulsionadas a promover o aproveitamento de negros em suas ocupações funcionais e laborais; (III) programa educacional visando à tutela dos negros e pardos na esfera educacional, fazendo com que estejam presentes nas escolas e no ensino superior; e (IV) programa de identidade cultural em que seja valorizada a cultura brasileira, a qual não se resume tão somente aos afro-brasileiros, mas estes fazem parte de uma identidade cultural nacional, o que pode ser propiciado pelo ensino da história, da geografia e da cultura brasileira.(70)

Desta feita, constata-se que existem variados instrumentos passíveis de serem aplicados para efetivar uma política pública de afrodescendentes. Quanto ao respaldo do sistema jurídico, no Brasil, a Constituição da República Federativa alberga tal pretensão de conceder um tratamento diferenciado para os negros e pardos, já que o [artigo 3º](#) prevê como objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (III) e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação (IV); o [artigo 4º](#) preceitua que as relações internacionais do Brasil reger-se-ão pelo repúdio ao terrorismo e ao racismo (VIII); e o [artigo 5º](#) preconiza que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (*caput*), e configura a prática do racismo como crime inafiançável e imprescritível (XLII).(71)

A Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, instituiu o Estatuto da Igualdade Racial destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica, entendendo para os fins da lei que: (i) discriminação racial ou étnico-racial é toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada; (II) desigualdade racial é toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica; (III) desigualdade de gênero e raça é a assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais; e (IV) população negra é o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga.

As políticas públicas para a inserção da população negra e sua proteção estão contidas também no Programa Nacional de Direitos Humanos convencionado por meio do Decreto Federal 7.037/2007, que designou, dentre outros, sobre o assunto: (I) diretriz 7: Garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a

cidadania plena e tem como objetivo estratégico V o acesso à educação de qualidade e garantia de permanência na escola via fomento das ações afirmativas para o ingresso das populações negra, indígena e de baixa renda no ensino superior; (II) diretriz 9: Combate às desigualdades estruturais e tem como objeto estratégico I a igualdade e proteção dos direitos das populações negras, historicamente afetadas pela discriminação e outras formas de intolerância com as seguintes ações programáticas: a) apoiar, junto ao Poder Legislativo, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial; b) promover ações articuladas entre as políticas de educação, cultura, saúde e de geração de emprego e renda, visando incidir diretamente na qualidade de vida da população negra e no combate à violência racial; c) elaborar programas de combate ao racismo institucional e estrutural, implementando normas administrativas e legislação nacional e internacional; d) realizar levantamento de informações para produção de relatórios periódicos de acompanhamento das políticas contra a discriminação racial, contendo, entre outras, informações sobre inclusão no sistema de ensino (básico e superior), inclusão no mercado de trabalho, assistência integrada à saúde, número de violações registradas e apuradas, recorrências de violações, e dados populacionais e de renda; e) analisar periodicamente os indicadores que apontam desigualdades visando à formulação e implementação de políticas públicas afirmativas que valorizem a promoção da igualdade racial [...]; h) fomentar programas de valorização do patrimônio cultural das populações negras e i) assegurar o resgate da memória das populações negras, mediante a publicação da história de resistência e resgate de tradições das populações das diásporas; (III) diretriz 10: Garantia da igualdade na diversidade com objetivo estratégico I que visa à afirmação da diversidade para construção de uma sociedade igualitária por meio da ação programática de realização de campanhas e ações educativas para desconstrução de estereótipos relacionados com diferenças étnico-raciais, etárias, de identidade e orientação sexual, de pessoas com deficiência, ou segmentos profissionais socialmente discriminados.

Além disso, a Agenda 2030, com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Nacional Sustentável, de que o Brasil é signatário, estabelece no seu Objetivo 10 a Redução das desigualdades dentro dos países e entre eles, com as seguintes diretrizes: até 2030, progressivamente alcançar, e manter de forma sustentável, o crescimento do rendimento dos 40% da população mais pobre a um ritmo maior do que o da média nacional; até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra; garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito; e adotar políticas, especialmente ao nível fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade.

Repisa-se que inexistem quaisquer óbices sob o viés do princípio da isonomia para que sejam elaboradas e implementadas tais políticas públicas em favor dos afrodescendentes. A igualdade civil buscada é uma consequência da democraticidade da vida social, não se pretende igualizar os homens, mas sim garantir a todos as mesmas oportunidades, sem discriminação, nem que seja indispensável alçar alguns para que seja obtido o mesmo patamar de origem de disputa para que posteriormente tenham igualdade de oportunidades.⁽⁷²⁾ O que se clama é a igualdade material e não a mera igualdade formal. Marcos Maliska alerta que não basta a resolução de uma prova para afirmar que é critério suficiente e satisfatório para dizer que “estão todos sob as mesmas condições”, até porque precisa ser superada a visão formalista do Direito.⁽⁷³⁾ De nada adianta normatizar a igualdade perante a lei se não permitir que efetivamente se iguale as condições de todos os cidadãos. Segundo Pontes de Miranda, para que se declare a igualdade é preciso um duplo trabalho: um, negativo, para destruir julgamentos de valor que estatuem a desigualdade; outro, positivo, para substituir tais julgamentos de valor por outros julgamentos mais próximos dos “fatos” que assegurem a igualdade. Por isso, enaltece a quebra de preconceito ocorrido pelo fato de “a pessoa pensa(r) que ‘o negro não é homem’, em vez de ouvir a ciência, ou a sua consciência, deduziu-o de algum princípio falso que se colocou à base do seu próprio raciocínio”.⁽⁷⁴⁾

Para Dworkin, a ação afirmativa racial tem um preço, tanto para os brancos melindrados e decepcionados, quanto para os negros ofendidos com a desconfiança de sua capacidade; e esse preço deve ser arcado pela sociedade e pelo Estado. Descreve que o preço moral e prático de proibi-la seria muito alto, razão pela qual, apesar de existirem várias críticas, argumenta que faz mais bem do que mal, conforme sério estudo de River sobre a ação afirmativa universitária.⁽⁷⁵⁾ Com tais ações, poder-se-á combater o preconceito racial por meio da educação orientada por valores universais, o que propalará a proximidade com a democracia, já que

[...] democracia e racismo são incompatíveis, ao menos por duas razões: a democracia, diferentemente dos governos autocráticos, inspira-se em princípios universais, como a liberdade, a justiça, o respeito pelo outro, a tolerância, a não violência. [...] Em segundo lugar, a democracia é inclusiva, na medida em que tende a incluir na própria área os “outros” que estão fora, para estender também a eles os próprios benefícios, dos quais o primeiro é o respeito a todas as fés.⁽⁷⁶⁾

Especificamente sobre a constitucionalidade das políticas públicas favoráveis ao ingresso de afrodescendentes nas universidades, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou favoravelmente por meio do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, no qual destacou, em rápida suma, que: (I) o Estado quando lança mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares prestigia o princípio da igualdade material estampado no *caput* do art. 5º da Carta da República; (II) o modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade; (III) o Supremo tem vários precedentes favoráveis à constitucionalidade das políticas de ação afirmativa; (IV) tais medidas, no âmbito universitário e diante do quadro histórico de desigualdade, 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) a 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 é 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; e (VII) “[...] as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se em benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação - é escusado dizer - incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos”.[\(77\)](#)

Atualmente, várias legislações em Municípios, Estados, Distrito Federal e na União disciplinam sobre o acesso de afrodescendentes em concursos públicos e universidades, como, por exemplo:[\(78\)](#) a Lei nº 12.990/2014, que trata da reserva aos negros 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; a Lei nº 12.711/2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências; a Lei do Estado do Paraná nº 14.274/2003, que reserva dez por cento das vagas oferecidas nos concursos públicos efetuados pelo Poder Público Estadual para provimento de cargos efetivos, etc.

Para demonstrar empiricamente que tais legislações favoráveis aos afrodescendentes estão no caminho correto, o presente autor elaborou, com base na Lei de Acesso à Informação, solicitação ao Ministério Público do Estado do Paraná para aferir a efetividade e os resultados da política racial efetuada nos concursos públicos.

Foi questionado: 1 - Quando efetivamente foi adotada a política pública racial de acesso aos cargos no Ministério Público do Paraná (cotas raciais em concurso)? 2- Quantos servidores do Ministério Público do Paraná são declarados pardos e negros, bem quantos servidores são brancos? 3- Após a política pública de cota racial nos concursos do Ministério Público do Paraná, quantos servidores negros ou pardos já entraram para o quadro de pessoal? 4 - Existe um prazo para encerrar a política pública racial em concursos públicos no Ministério Público do Paraná?[\(79\)](#) Como resposta: 1) Foi adotada a reserva de afrodescendentes em concursos públicos a partir do primeiro certame após a vigência da Lei Estadual nº 14.274/2003, mais precisamente pelo Edital nº 01/2004 para ingressos de servidores e pelo Edital nº 01/2004 para ingressos de membros; atualmente dos servidores comissionados 720 são brancos (90,91%), 23 amarelos (2,90%), 49 pretos ou pardos (6,19%), dos servidores efetivos, 694 são brancos (83,21%), 42 amarelos (5,04%), 98 pretos ou pardos (11,75%), dos membros, 689 são brancos (94,77%), 14 amarelos (1,93%), 24 pretos ou pardos (3,3%), sendo que dos servidores e membros admitidos a partir do concurso público de 2004, os números são: servidores efetivos 559 brancos (84,19%) e 105 pretos ou pardos (15,81%) e membros, 311 brancos (92,86%) e 24 pardos (7,16%).

Da percuciente inspeção sobre os dados apresentados, pode-se inferir que houve um incremento de 4,06% nos servidores pretos ou pardos e de 3,86% nos membros ministeriais após a inserção da cota para afrodescendentes nos editais de concursos públicos, o que per si externa e comprova o alcance do objetivo de majorar o número de colocações de tais pessoas em cargos públicos. A política pública de acesso de pretos e pardos aos quadros funcionais do Ministério Público não pode ser para sempre, sem data para o seu encerramento. É necessário que sejam constantemente avaliados os números a fim de aferir até que momento será imprescindível esta política pública. Como diz Marcos Maliska para a questão da cota de universidade, e aqui se aproveita o mesmo raciocínio, a constitucionalidade da medida será proporcional e justificável se estiver alcançando os resultados esperados, quais sejam, “reduzindo as desigualdades e proporcionando ao grupo beneficiado melhores condições de vida, tanto sob o ponto de vista das perspectivas para esse grupo no tocante a referências sociais, como na integração consistente dessas pessoas nas classes médias”.[\(80\)](#) Outrossim, a modificação da composição do quadro funcional é fundamental, no entanto deve ser encarada como uma ação em prol do arrefecimento da discriminação, razão pela qual demanda o uso de outras ações para potencializar os benefícios e resultados na sociedade brasileira.[\(81\)](#)

CONCLUSÃO

A realidade brasileira não pode ser comparada, e sequer justificada, de modo similar aos Estados Unidos para justificar as políticas públicas de quotas raciais como ação afirmativa necessária a ser implementada. Ainda bem que no solo pátrio inexistem um ódio racial e uma segregação tão preocupante como acontece lá, o que foi contribuído pela miscigenação sucedida ante os movimentos migratórios e a efetiva mistura de cores nos relacionamentos e na descendência de várias gerações. Apesar disso, a discriminação e o preconceito em desfavor dos pretos e pardos soam silenciosamente na sociedade brasileira, podendo ser facilmente constatados pelas estatísticas provenientes de dados relacionados à empregabilidade, renda e tempo em educação. Por isso, as políticas públicas de quotas raciais em concursos públicos e vestibulares para ingresso, respectivamente, em cargos/empregos e instituições de ensino públicas mostram-se imprescindíveis para a ocorrência de melhorias nas condições de vida à população negra, visando inseri-los efetivamente sob o manto da igualdade material diante do restante da população, não elidindo a existência de outras ações com o mesmo escopo. Independentemente da média em cotejo com os demais e da competitividade perquirida em tais processos concorrenciais e seletivos, o importante é que os afrodescendentes possam ocupar os bancos

acadêmicos e cargos ou empregos públicos das mais diversas competências. Sua presença ocupando tais espaços públicos tornará mais comum o entendimento do restante da população de que eles merecem o máximo respeito sem qualquer preconceito. Sem preconceitos, poder-se-á abnegar a discriminação vivenciada atualmente e espera-se que num futuro próximo tais políticas públicas de quotas não sejam mais imprescindíveis, até porque a legitimação de sua imposição clama pela existência da proporcionalidade da medida ante o princípio da igualdade material visando ao alcance de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como que se perquiria o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de diminuição das desigualdades sociais. Por tais razões, o presente ensaio demonstrou que as políticas públicas de quotas raciais são necessárias e representam políticas públicas em sua essência com o preenchimento de todos os estágios para o seu completo ciclo e que estão atingindo os seus resultados, conforme dados concretos obtidos no caso de acessos a cargos no Ministério Público do Paraná.

NOTAS

(1) BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

(2) PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Valores e Desenvolvimento Humano 2010*. Brasília: 2010. p. 201.

(3) CANELA JÚNIOR, Osvaldo. *Controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 57-58.

(4) DERENE, Cristiane. *Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 239.

(5) SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 08, n. 16, p. 26, jul./dez. 2006. p. 26.

(6) COMPARATO, Fabio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: CUNHA, Sérgio Sérvulo da; GRAU, Eros Roberto (Org.). *Estudos de direito constitucional: em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 246.

(7) BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no estado constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 218.

(8) LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas públicas no Estado constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 81-83.

(9) BARCELLOS, Ana Paula. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Beneti. *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 102.

(10) BREUS, op. cit., p. 219.

(11) Ainda que inexista “apenas um conceito de que se servem os juristas (e os não juristas) como guia para entendimento das políticas públicas”, não se deve alijar a necessidade de uma metodologia jurídica para descrever, compreender e analisá-las. (BUCCI, op. cit., p. 47).

(12) SOUZA, op. cit., p. 29. “Dentro dessa visão de políticas públicas, suas principais características são: I) natureza institucional, na qual a autoridade formal legalmente constituída pelo processo político executa um mandato por meio do aparato do governo; II) caráter decisório, envolvendo uma sequência de decisões sobre meios e fins como resposta a problemas e necessidades; III) comportamental, com impacto sobre o curso de ação dos indivíduos; e IV) causal, produto de uma ação com efeitos no sistema político e social. A necessidade da intencionalidade na execução das políticas públicas faz com que essas tenham que ser elaboradas, implementadas, monitoradas e avaliadas.” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Valores e Desenvolvimento Humano 2010*. Brasília: 2010. p 200).

(13) PONTES DE MIRANDA. *Democracia, liberdade, igualdade (os três caminhos)*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 526-527.

(14) BREUS, op. cit., p. 223.

(15) BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 35.

(16) Sobre a experiência da participação de agentes econômicos envolvidos e usuários no setor de portuário no Brasil, vide: PAMPLONA, Danielle Anne; MESQUITA, Eduardo Melo de. Judiciário e políticas públicas: um exemplo positivo. *Revista Novos Estudos Jurídicos* (eletrônica), v. 20, n. 03, p. 885-906, set./dez. 2015. p. 891 e ss.

(17) Marco Aurélio Romagnoli Tavares aduz que incumbe ao gestor público “definir, em primeiro lugar, as políticas públicas e, posteriormente, como aplicar as verbas disponíveis pelo orçamento para a garantia da efetivação dessas políticas” (TAVARES, Marco Aurélio Romagnoli. *Ativismo judicial e políticas públicas*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2011. p. 128).

(18) Agenda pública é aquela lista de temas que alcançou alto nível de interesse público, já a agenda formal lista daquelas questões formalmente reconhecidas pelos formuladores de políticas.

(19) PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Valores e Desenvolvimento Humano 2010*. Brasília, 2010. p. 200-201.

(20) PAMPLONA, Danielle Anne. *O Supremo Tribunal Federal e a decisão de questões políticas: a postura do juiz*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 156-157.

(21) BARCELLOS, op. cit., p. 106.

(22) MENY, Yves; THOENING, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Tradução Salvador Del Carrii. Barcelona: Ariel, 1992. p. 27.

(23) GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 40.

(24) MENEZES, Paulo Lucena de. *A ação afirmativa (affirmative action) no direito norte-americano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 27.

(25) GOMES, op. cit., p. 21. O Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento conceitua no mesmo sentido: “Conjunto de políticas públicas ou privadas, de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, idealizadas para combater a discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos da discriminação praticada no passado. Objetivam a concretização do ideal de igualdade de acesso a benefícios como a educação e o emprego” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - BRASIL. *Relatório de Desenvolvimento Humano*: Brasil 2005. Brasília: Prima Página, 2005. p. 143). Segundo definição de Jack Greenberg no “Sumário da Conferência sobre Perspectivas Internacionais da Ação Afirmativa”, em 1982, na Itália, ação afirmativa “é um mecanismo usado em diferentes tipos de sociedade: democráticas, socialistas, autoritárias, combinadas e pós-coloniais, destinado a ajudar as minorias (ou, como no caso da Malásia, a maioria) anteriormente discriminadas para que possam superar as desvantagens em muitas áreas da vida econômica, social e política”. (GREENBERG, Jack. Affirmative action in the other lands: a summary. In: International perspectives on affirmative action: Conference Report. The Rockefeller Foundation, May 1984. p. 286 apud SILVA, Jorge da. *Direitos civis e relações raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: LUAM, 1994. p. 184).

(26) BERTONCINI, Mateus; CORRÊA, Felipe Abu-Jamra. *Responsabilidade social da empresa e as ações afirmativas*. Curitiba: JM, 2013. p. 57.

(27) BOBBIO, Norberto. *Elogio da serenidade e outros escritos morais*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora UNESP, 2002. p. 103.

(28) BOBBIO, op. cit., p. 104-114.

(29) BOBBIO, op. cit., p. 125-126.

(30) GIDDENS, Anthony. *A terceira via*. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 114-115.

(31) 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*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 134.

- (32) LIPOVETSKY, Gilles. *A sociedade pós-moralista: o crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos*. Tradução Armando Braio. Barueri: Manole, 2005. p. 128-129.
- (33) ROSS, Alf. *Direito e justiça*. Tradução Edson Bini. Bauru: Edipro, 2003. p. 429.
- (34) WOLFF, Robert Paul. Além da tolerância. In: WOLFF, Robert Paul; MOORE JR., Barrington; MARCUSE, Herbert. *Crítica da tolerância pura*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 30 e 57-58.
- (35) CRUZ, op. cit., p. 141.
- (36) GOMES, op. cit., p. 21.
- (37) CRUZ, op. cit., p. 141.
- (38) MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 41. Ainda que tenha sido adotado o critério de Celso Antônio Bandeira de Mello, analisar concretamente o princípio da isonomia não é nada fácil, conforme observa Pontes de Miranda: “Menos fácil é definir-se a igualdade, conceito lógico e matemático, do que liberdade, conceito psicossociológico, e democracia, conceito que somente aparece no grupo social.” (PONTES DE MIRANDA, op. cit., p. 445).
- (39) MENEZES, op. cit., p. 153-154.
- (40) PONTES DE MIRANDA, op. cit., p. 487.
- (41) DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e prática da igualdade*. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. I.
- (42) CRUZ, op. cit., p. 135-138 e 141.
- (43) MENEZES, op. cit., p. 30.
- (44) SILVA, Jorge da. *Direitos Civis e relações raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: LUAM, 1994. p. 185-188.
- (45) MENEZES, op. cit., p. 32-34.
- (46) “Elas, em verdade, têm origem na Índia, país marcado, há séculos, por uma profunda diversidade cultural e étnico-racial, como também por uma conspícua desigualdade entre as pessoas, decorrente de uma rígida estratificação social. Com o intuito de reverter esse quadro, politicamente constrangedor e responsável pela eclosão de tensões sociais desagregadoras - e que se notabilizou pela existência de uma casta “párias” ou “intocáveis” -, proeminentes lideranças políticas indianas do século passado, entre as quais o patrono da independência do país, Mahatma Gandhi, lograram aprovar, em 1935, o conhecido *Government of India Act*”. (Trecho do voto sito às fls. 09-10 do Ministro Ricardo Lewandowski no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186).
- (47) MENEZES, op. cit., p. 27. A título complementar, insta ressaltar que: “No âmbito do direito interno norte-americano, contudo, progressos significativos somente ocorrem quando Richard Nixon assume a presidência da República, em 1969, e incumbe Arthur Fletcher, que era negro e ocupava o cargo de assistente do Secretário do Trabalho George Schultz, de elaborar um projeto para tornar efetivas as previsões vertentes do Título VII do *Civil Right Act* de 1964, com a recomendação de que este deveria ser estruturado de forma a resistir aos inevitáveis questionamentos judiciais. (MENEZES, op. cit., p. 92). Sobre o assunto, vide também SILVA, op. cit., p. 184 e ss.
- (48) Em raciocínio similar, Daniel Hachem faz uma crítica do mínimo existencial como critério de exigibilidade dos direitos fundamentais sociais ser piso mínimo ou ser teto máximo, o mesmo raciocínio pode ser aplicado na questão racial. Não é possível que alguém com fome e sem conhecimento somente tenha a igualdade de oportunidade com um agente esclarecido e com fartos recursos financeiros. A igualdade de oportunidades demanda necessariamente uma igualdade material de partida para que se possa respeitar um mínimo de disputa igualitária e obediência ao texto constitucional. (HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba: UniBrasil, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jun. 2013. p. 356 e ss.).

(49) “Compreende-se, assim, a raça como uma categoria socialmente construída ao longo da história, a partir de um ou mais signos ou traços culturalmente destacados entre as características dos indivíduos: uma representação simbólica de identidades produzidas desde referentes físicos e culturais.” (PETRUCCELLI, José Luís. *Raça, identidade, identificação: abordagem histórica conceitual*. In: PETRUCCELLI, José Luís; SABOIA, Ana Lucia (Org.). *Características étnico-raciais da população: classificações e identidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013). Por isso, será utilizado no presente ensaio sempre a referência à cor “preta ou parda” ou “negra”, além de encontrar respaldo na Lei nº 12.288/2010, que entende: “população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga”.

(50) Vide notícias dos últimos anos de supostos excessos de policiais contra cidadãos americanos negros, o que tem desestabilizado qualquer horizontalidade de tratamento entre “negros” e brancos. Sobre o assunto, explicitam-se as seguintes reportagens: (I) “Violência policial atinge dois terços dos jovens negros dos Estados Unidos”, segundo Folha de São Paulo, veiculada no dia 04 de agosto de 2016, disponível no endereço do site <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/08/1798949-violencia-policial-atinge-dois-tercos-dos-jovens-negros-dos-estados-unidos.shtml>>; (II) “Morte de dois negros por policiais provoca indignação nos EUA”, segundo Portal O Globo, veiculada no dia 07 de julho de 2016, disponível no endereço do site <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/07/morte-de-dois-negros-por-policiais-provoca-indignacao-nos-eua.html>>; e (III) Violência de negros contra brancos nos EUA é mais de 25 vezes maior que o inverso, mas jornais escondem dados, segundo Revista Veja, veiculada no dia 26 de novembro de 2014, disponível no endereço do site <<http://veja.abril.com.br/blog/felipe-moura-brasil/cultura/violencia-de-negros-contra-brancos-nos-eua-e-mais-de-25-vezes-maior-que-o-inverso-mas-jornais-escondem-dados/>>.

(51) PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - BRASIL. *Relatório de Desenvolvimento Humano*: Brasil 2005. Brasília: Prima Página, 2005. p. 13.

(52) PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - BRASIL. *Relatório de Desenvolvimento Humano*: Brasil 2005. Brasília: Prima Página, 2005. p. 13. Sobre a difusão do racismo e preconceito no Brasil, vide: SILVA, op. cit., p. 50-59 e sobre a associação dos mitos e das verdades do racismo no Brasil; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - BRASIL. *Relatório de Desenvolvimento Humano*: Brasil 2005. Brasília: Prima Página, 2005. p. 19 e ss.; MALISKA, Marcos Augusto. Análise da constitucionalidade das cotas para negros em Universidades Públicas. In: DUARTE, Evandro Piza; BERTÚLIO, Dora Lúcia de L.; SILVA, Paulo Vinicius B da (Org.). *Cotas raciais no ensino superior: entre o jurídico e o político*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 57-74; DUARTE, Evandro Piza. Princípio da isonomia e critérios para a discriminação positiva nos programas de ação afirmativa para negros (afrodescendentes) no ensino superior. *Revista A & C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte: [s.n.], v. 07, n. 27, p. 61-107, jan./mar. 2007. p. 77-85.

(53) FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 204-205.

(54) SILVA, op. cit., p. 49.

(55) DUARTE, op. cit., p. 94.

(56) Outras pesquisas e dados podem ser extraídos da Nota Técnica realizada pelo IPEA para corroborar com a imperiosidade de um tratamento diferenciado aos afrodescendentes no Brasil (SILVA, Tatiana Dias; SILVA, Josenilton Marques da. *Nota técnica n. 17: reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei nº 6.738/2013*. Brasília: IPEA, 2014. p. 04 e ss.) e da publicação efetuada a partir do Festival da Mulher Afro-latino-americana e Caribenha (FERNANDES, Jaqueline; BALDUINO, Paula; FARIA, Sabrina. *Festival da mulher afro-latino-americana e caribenha*. Brasília: IPEA, 2011).

(57) SILVA, op. cit., p. 69. A título ilustrativo, colacionam-se algumas informações sobre as possibilidades de respostas quanto à cor na pesquisa do IBGE junto aos cidadãos: “Oficialmente, nas estatísticas públicas, foi por ocasião do primeiro Recenseamento do Brasil, realizado em 1872, que se cristalizou um sistema de classificação da cor no País, com a utilização das seguintes categorias: branco, preto, pardo e caboclo. Em 1890, data do segundo Recenseamento do País, trocou-se o termo pardo por mestiço na classificação. Época de forte predomínio das doutrinas racistas, os traços aparentes, o fenótipo, de 1872, dá lugar à ideia de misturas, de mestiçagem de raças na classificação pós-abolição da escravatura. No Censo Demográfico 1940, aceitavam-se como respostas à classificação racial os termos de branco, preto e amarelo; mas a instrução de preenchimento orientava que perante qualquer outra resposta fosse lançado um traço no espaço correspondente. Os Censos Demográficos 1950 e 1960 reincorporaram o grupo pardo à categorização de cor, como unidade de coleta e análise. Em 1991, a categoria indígena voltou a ser introduzida na classificação, depois de 101 anos de ausência, passando a pergunta a ser chamada como de ‘cor ou raça’, desde que, supostamente, indígena seria uma raça e não uma cor, como as outras categorias. Em 2000, encontram-se, novamente, as cinco categorias atualmente utilizadas nas pesquisas, pela ordem em que figuram no questionário - branca, preta, amarela, parda e indígena - as quais também constam no Censo Demográfico 2010”. (PETRUCCELLI, op. cit.).

(58) CRUZ, op. cit., p. 109-110. A título complementar, existe o estudo sobre o impacto do programa de inclusão social na USP que também correlaciona os negros (MATOS, Mauricio dos Santos et. al. O impacto do programa de inclusão social da Universidade de São Paulo no acesso de estudantes de escola pública ao ensino superior público gratuito. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 93, n. 235, p. 720-742, set./dez., 2012. p. 737-740) e a análise sobre a política de cotas raciais na Universidade de Brasília (MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. Política de cotas raciais, os “olhos da sociedade” e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília. *Revista Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 11, n. 23, p. 181-214, jan./jun. 2005.

(59) PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - BRASIL. *Relatório de Desenvolvimento Humano: Brasil 2005*. Brasília: Prima Página, 2005. p. 48-49.

(60) Idem, p. 12.

(61) Idem, p. 14-15.

(62) IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

(63) CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Cotas raciais para concurso de ingresso na magistratura. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 270, p. 363-375, set./dez. 2015. p. 365-366.

(64) PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - BRASIL. *Relatório de Desenvolvimento Humano: Brasil 2005*. Brasília: Prima Página, 2005. p. 46.

(65) SOUZA, op. cit., p. 28.

(66) FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, jun./2000. p. 224.

(67) DUARTE, op. cit., p. 96.

(68) PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - BRASIL. *Relatório de Desenvolvimento Humano: Brasil 2005*. Brasília: Prima Página, 2005. p. 15- 16.

(69) Denomina ação autoafirmativa como o “conjunto de atitudes de autoestima adotadas pelos próprios negros para a sua emancipação social, resultado do empenho de cada um para desenvolver as potencialidades individuais”. (SILVA, op. cit., p. 212).

(70) SILVA, op. cit., p. 199-212.

(71) “Até a década de 1980 somente quatro medidas haviam sido tomadas contra a discriminação racial: promulgação da Lei Afonso Arinos, em 1951; retificação da Convenção sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação (Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho), em 1965; da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, em 1968; e da Convenção contra a Discriminação na Educação (Unesco), em 1968. A partir da revisão da Lei Afonso Arinos, em 1985, e do advento da Constituição de 1988, começam a surgir no horizonte indícios de mudanças. Foram instituídas algumas leis que buscaram tipificar o crime de racismo, para que os atos de discriminação racial pudessem ser punidos. De 1950 a 2002 tramitaram 117 proposições relacionadas ao racismo e às desigualdades raciais na Câmara dos Deputados, 105 delas após a década de 1980. No entanto, a despeito do aumento das leis e da adoção de medidas de punição ao racismo, as normas não têm sido cumpridas. Além disso, em termos relativos, as condições socioeconômicas dos negros permanecem invariáveis” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - BRASIL. *Relatório de Desenvolvimento Humano: Brasil 2005*. Brasília: Prima Página, 2005. p. 50) Segundo Evandro Piza Duarte, a partir de uma leitura sistemática da Constituição, conclui-se que o tratamento da “sociobiodiversidade” no grupo semântico da palavra raça ampara-se em três grandes grupos: (a) princípio da não discriminação, que consiste no repúdio das teorias de supremacia racial; (b) princípio do pluralismo/diversidade, que consiste na defesa da diversidade como realização da dignidade humana e condição para construção da identidade nacional; (c) princípio do combate à desigualdade que consiste na obrigação de combate às desigualdades reais que se estabelecem historicamente entre os diversos grupos raciais.” (DUARTE, op. cit., p. 103-104).

(72) COSTA, Célio Silva. *A Interpretação constitucional e os direitos e garantias fundamentais na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1992. p. 121.

(73) MALISKA, op. cit., p. 67.

(74) PONTES DE MIRANDA, op. cit., p. 448.

(75) DWORKIN, op. cit., p. 579. O Relatório de River mencionado por Dworkin em sua obra é o primeiro exame abrangente e estatístico sobre as consequências reais dos trinta anos de ação afirmativa nas universidades dos Estados Unidos, sendo que o “*The Shape of the River*” (A forma do rio) foi desenvolvido por William G. Bowen (ex-Reitor da Universidade de Princeton) e Derek Bok (Ex-Reitor de Harvard) e analisaram uma grande base de dados de históricos escolares, o qual contém informações de mais de oitenta mil americanos graduados que se matricularam em vinte e oito faculdades e universidades seletas em 1951, 1976 e 1989. Sobre o assunto, vide DWORKIN, op. cit., p. 546 e ss.

(76) BOBBIO, op. cit., p. 130-131.

(77) STF, ADPF 186, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26.04.2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 17.10.2014 PUBLIC 20.10.2014.

(78) Salienta-se que inicialmente as ações afirmativas no Brasil foram implementadas em vários pontos do Brasil, “todavia como medidas isoladas, e ‘não como políticas ou programas de maior alcance, estruturados e integrados.’ ” (MENEZES, op. cit., p. 149).

(79) Protocolo nº 18916/2016 - MP/PR realizado por meio do site do Ministério Público do Estado do Paraná.

(80) MALISKA, op. cit., p. 72.

(81) SILVA; SILVA, op. cit., p. 18.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Beneti. *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 101-132.

BERTONCINI, Mateus; CORRÊA, Felipe Abu-Jamra. *Responsabilidade social da empresa e as ações afirmativas*. Curitiba: JM, 2013.

BOBBIO, Norberto. *Elogio da serenidade e outros escritos morais*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no estado constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. *Controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

COMPARATO, Fabio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (Org.). *Estudos de direito constitucional: em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Cotas raciais para concurso de ingresso na magistratura. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: [s.n.], v. 270, p. 363-375, set./dez. 2015.

COSTA, Célio Silva. *A Interpretação constitucional e os direitos e garantias fundamentais na Constituição de 1988*. Rio

de Janeiro: Liber Juris, 1992.

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*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

DERENE, Cristiane. *Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DUARTE, Evandro Piza. Princípio da isonomia e critérios para a discriminação positiva nos programas de ação afirmativa para negros (afrodescendentes) no ensino superior. *Revista A & C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte: [s.n.], v. 07, n. 27, jan./mar. 2007. p. 61-107.

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

FERNANDES, Jaqueline; BALDUINO, Paula; FARIA, Sabrina. *Festival da Mulher Afro-latino-americana e Caribenha*. Brasília: IPEA, 2011.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via*. Tradução Maria Luiza X. De A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999.

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

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba: UniBrasil, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jun. 2013.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas públicas no Estado constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013.

LIPOVETSKY, Gilles. *A sociedade pós-moralista: o crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos*. Tradução Armando Braio. Barueri: Manole, 2005.

MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. Política de cotas raciais, os “olhos da sociedade” e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília. *Revista Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre: [s.n.], v. 11, n. 23, p. 181-214, jan./jun. 2005. p. 181-214.

MALISKA, Marcos Augusto. Análise da constitucionalidade das cotas para negros em Universidades Públicas. In: DUARTE, Evandro Piza; BERTÚLIO, Dora Lúcia de L.; SILVA, Paulo Vinicius B da (Org.). *Cotas raciais no ensino superior: entre o jurídico e o político*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 57-74.

MATOS, Mauricio dos Santos et. al. O impacto do programa de inclusão social da Universidade de São Paulo no acesso de estudantes de escola pública ao ensino superior público gratuito. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 93, n. 235, p. 720-742, set./dez. 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENEZES, Paulo Lucena de. *A ação afirmativa (affirmative action) no direito norte-americano*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MENY, Yves; THOENING, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Tradução Salvador Del Carrii. Barcelona: Editorial Ariel,

PONTES DE MIRANDA. *Democracia, liberdade, igualdade (os três caminhos)*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

PAMPLONA, Danielle Anne. *O Supremo Tribunal Federal e a decisão de questões políticas: a postura do Juiz*. Curitiba: Juruá, 2011.

PAMPLONA, Danielle Anne; MESQUITA, Eduardo Melo de. Judiciário e Políticas públicas: um exemplo positivo. *Revista Novos Estudos Jurídicos* (eletrônica), [S.l]: [s.n.], v. 20, n. 03, p. 885-906, set./dez. 2015.

PETRUCCELLI, José Luís. Raça, identidade, identificação: abordagem histórica conceitual. In: PETRUCCELLI, José Luís; SABOIA, Ana Lucia (Org.). *Características étnico-raciais da população: classificações e identidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - BRASIL. *Relatório de Desenvolvimento Humano: Brasil 2005*. Brasília: Prima Página, 2005.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Valores e Desenvolvimento Humano 2010*. Brasília, 2010.

ROSS, Alf. *Direito e justiça*. Tradução Edson Bini. Bauru: Edipro, 2003.

SILVA, Jorge da. *Direitos Civis e relações raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: LUAM, 1994.

SILVA, Tatiana Dias; SILVA, Josenilton Marques da. *Nota técnica n. 17: reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei nº 6.738/2013*. Brasília: IPEA, 2014.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 08, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 186, Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26.04.2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG. 17.10.2014 PUBLIC. 20.10.2014.

TAVARES, Marco Aurélio Romagnoli. *Ativismo judicial e políticas públicas*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2011.

WOLFF, Robert Paul. Além da tolerância. In: WOLFF, Robert Paul; MOORE JR, Barrington; MARCUSE, Herbert. *Crítica da tolerância pura*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. p. 11-58.