

IGUALDADE RACIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

No livro 11 de Gênesis, conta-se que, após o dilúvio, Deus ordenou que mulheres e homens se espalhassem e povoassem a terra. Contrariando a vontade divina, um grupo resolveu se unificar e edificar uma cidade na planície de Sinar, região da Suméria. Babel, nome da cidade construída pelos sumérios, também receberia uma torre de mesmo nome que deveria atingir o cume dos céus.

Além de contrariar a vontade divina, Babel e sua torre seriam uma representação dos excessos da ambição humana, respondida divinamente com a divisão dos sumérios, através da criação de inúmeras línguas e dialetos. Uma vez divididos e tornados incomunicáveis, não seria possível levar a cabo o pretensioso desejo de construir uma torre que tocasse o céu, lugar reservado ao divino nas representações bíblicas. Assim, a dispersão geográfica de povos, tribos e nações, identificados a partir de específicos aparatos linguísticos, seria, nessa narrativa, o nascedouro das diferenças sociais e culturais.

Na história, tal qual nessa narrativa bíblica, tais diferenças tenderam, em inúmeros contextos, a assumir também uma condição negativa. Inúmeros grupos, por razões políticas e/ou econômicas, converteram o “desconhecido” em “estrangeiro” de uma dada concepção de humanidade, portador de diferenças culturais ou genéticas ameaçadoras e incontornáveis. Politicamente, isso deu início à transformação das diferenças em

1. Este trabalho é um dos resultados do Grupo de Trabalho Interministerial instituído pela Portaria Conjunta MP/MJC nº 11, de 26 de dezembro de 2016, para regulamentar os procedimentos de heteroidentificação previstos na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. O grupo de trabalho contou com a participação de dezesseis servidores públicos, aqui nomeados: Kwame Akuamo, Liana Ferreira, Felipe Batista, Eduardo Gomor, Cleyton Domingues, Roseli Faria, Luana Vieira, Barbara Estanislau, Leonardo Passinato, Felicia Santos, Emiko Matsuoka, Vanessa Abritta, Herbert Araújo, Jussara Tannure, Edson Gomes e Antonio Teixeira Lima Junior. Além das reuniões ordinárias, o grupo organizou uma consulta pública em meio eletrônico e um seminário jurídico e acadêmico e elaborou um relatório final e uma minuta de instrução normativa, entregues ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) em 2017. O trabalho coletivo do grupo originou a Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, editada pelo MP, cujo teor regulamenta procedimentos de heteroidentificação para fins de preenchimento das vagas reservadas aos candidatos autodeclarados negros nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990/2014. Sem o esforço coletivo e os debates travados ao longo de um ano de trabalho, esta nota também não seria possível. A todas e todos, os mais sinceros agradecimentos.

desigualdades, legitimadas por representações sociais² que atrelam características de grupos e indivíduos a noções relativas a beleza, inteligência, comportamentos, caráter etc.

Na história brasileira, o negro foi, em regra, o estrangeiro exotizado³ e/ou temido sobre o qual se construíram disposições afetivas, comportamentos, ações e políticas que justificaram sua exclusão sistemática da distribuição de bens, direitos e recursos sociais, políticos e econômicos. Estas disposições, que no período colonial justificavam a sua escravização, atravessaram o período republicano, agora representando-o como símbolo do atraso que se desejava superar. Visto como incapaz para o exercício do trabalho livre em face da própria experiência escravista, o sujeito negro era o negativo que conspurcava a modernização do país, motivo pelo qual políticas de ações afirmativas foram adotadas ao longo dos oitocentos e novecentos para debelar a sua presença na formação social e econômica brasileiras.

Podem-se citar aqui alguns exemplos clássicos de ação afirmativa antinegra, tais como o estímulo oficial à imigração europeia, no século XIX, adotada com o fim expresso de branquear a população, e a alteração, em 1881, da lei eleitoral, que, ao proibir o voto de analfabetos,⁴ garantiu que os espaços formais de poder continuassem monopolizados pelos proprietários de terra, majoritariamente brancos.

Políticas de ações afirmativas não são, portanto, uma novidade no Brasil, mas seu conteúdo e concepção foram alterados com o tempo. Conforme preceitua o Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei nº 12.288/2010, entende-se por ações afirmativas os programas e as medidas especiais adotados pelo Estado ou pela iniciativa privada para corrigir desigualdades raciais e promover a igualdade de oportunidades (art. 1º, VI). Embora esse diploma se refira apenas aos negros, considera-se ação afirmativa no Brasil toda medida compulsória, facultativa ou voluntária que vise ao combate a formas de discriminação racial, de gênero, deficiência ou nacionalidade, a fim de corrigir ou mitigar os seus efeitos. Em outros termos, trata-se de medida de discriminação positiva voltada para o combate às desigualdades que ganhou destaque no Brasil por meio da destinação de vagas reservadas⁵ exclusivas.

2. Representações sociais não são meras imagens congeladas que acionamos a respeito do outro, mas formas ativas de consciência através das quais indivíduos e grupos reconstruem e interpretam um dado exterior ao próprio sujeito (Silva, 2011).

3. O exótico é aquele cuja diferença foi domesticada por outrem, transformando sua existência em uma caricatura (Calligaris, 2017).

4. O Decreto nº 1.331, de 17 de fevereiro de 1854, estabelecia que escravos negros não eram admitidos nas escolas públicas e que adultos negros só seriam instruídos diante da disponibilidade de professores. O Decreto nº 7.301-A, de 6 de fevereiro de 1878, por sua vez, estabeleceu que os negros só poderiam estudar no turno noturno. Esses dispositivos tornaram improváveis as possibilidades de uma pessoa negra acessar o sistema educacional, motivo pelo qual se pode considerar que a reforma da lei eleitoral condicionando o direito de voto ao grau de instrução foi um explícito dispositivo antinegro, que teve como uma das principais consequências a reserva aos brancos de todo o espaço de poder político.

5. A política de reserva de vagas, também conhecida como política de cotas, é apenas parte das ações afirmativas, que alberga em seu interior um conjunto mais amplo e complexo de ações possíveis em matéria de integração e promoção social da população negra. Como no Brasil parte significativa das ações afirmativas se resumiu tão somente à instituição de vagas reservadas em processos seletivos organizados pelos poderes públicos, o texto adotou as expressões como se sinônimos fossem. Em algumas passagens, contudo, as distinções foram consideradas e devidamente explicitadas como contraponto crítico.

O salto conceitual e político não ocorreu de forma espontânea. Com efeito, foi através de sucessivas gerações de militantes e grupos negros organizados que as ações afirmativas foram ganhando espaço na agenda social brasileira. Abdias do Nascimento, então deputado federal, foi o primeiro a propor uma ação compensatória com ênfase na reserva de vagas no serviço público para mulheres e homens negros, através do Projeto de Lei (PL) nº 1.332/1984. O projeto previa ainda a concessão de bolsas de estudos a jovens negros, incentivos às empresas com programas antidiscriminatórios em seu interior, entre outras medidas (Moehleke, 2002). O PL não foi aprovado, mas alguns anos depois as ações afirmativas passaram a integrar a agenda social e política brasileira por meio da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que estabeleceu, no art. 37, a reserva de um percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência.

Sob a perspectiva racial, um novo impulso surgiu apenas nos anos 1990, especialmente por intermédio das novas agências construídas por e a partir da Marcha Zumbi contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em 1995. O movimento negro⁶ apresentou, àquela época, um conjunto de propostas e políticas ao governo federal, figurando entre elas a concessão de bolsas remuneradas para jovens negros de baixa renda para conclusão do primeiro e segundo graus, cotas para os negros em cursos profissionalizantes, universidades e áreas de tecnologia de ponta e representação proporcional dos grupos étnico-raciais que compõem a população brasileira nas campanhas do governo e nos meios de comunicação com os quais este possuía relações políticas e econômicas (Moehleke, 2002).

Em outros termos, o movimento negro pretendia com estas medidas ampliar a representação da população negra nos espaços de poder. Isto fortaleceria a capacidade pública de atacar os efeitos diretos das práticas discriminatórias, como os estigmas, estereótipos e demais atos violentos dirigidos contra a população negra e os efeitos indiretos das práticas racistas disseminadas pelas vias institucionais, cuja reprodução concorre para a construção de desigualdades na provisão pública de bens, direitos e serviços (Silva *et al.*, 2009).

As políticas de ações afirmativas entraram de forma efetiva no repertório de políticas públicas após os compromissos assumidos pelo país na Conferência de

6. As tendências e os ciclos de lutas políticas do movimento negro organizado foram bem sintetizados por Domingues (2008). Segundo o autor, a emergência da luta pelas ações afirmativas como bandeira estratégica do movimento negro na atualidade só foi possível a partir do abandono de uma perspectiva culturalista em face da adoção de um projeto antirracista de cunho propositivo, com ênfase na ocupação de espaços institucionais.

Durban, realizada em 2001.⁷ Além de atuar sobre os efeitos indiretos dos processos discriminatórios, ampliando a democratização dos espaços sociais monopolizados pelos segmentos brancos da sociedade brasileira, as ações afirmativas inserem na arena pública uma nova âncora de positivação do pertencimento negro. A partir delas, ser negro significa também ser sujeito de direito de uma política capaz de confrontar os efeitos das desigualdades sobre as trajetórias individuais e coletivas de vida em um cenário competitivo que faz da população branca um signo do sucesso e do negro, uma metáfora do fracasso.

Esse novo arsenal de políticas que se disseminou durante os anos 2000, por meio da aprovação das cotas para ingresso nas universidades públicas, ganhou nova densidade a partir da aprovação do Estatuto da Igualdade Racial e das leis nºs 12.711/2012 e 12.990/2014, que disciplinaram a política de cotas e a tornaram obrigatória para toda a rede federal de ensino técnico, médio e superior e para o serviço público federal. Esses diplomas, ao atribuírem à população negra a condição de sujeito de direitos, trouxeram questões “novas” para o Estado, pois se até então ser ou não negro era uma questão sem sentido do ponto de vista institucional, essa definição passou agora a ser uma das questões mais relevantes na operacionalização das políticas de promoção da igualdade racial.

Para definir quem é o público das políticas de ação afirmativa, o legislador incorporou um dos usos disseminados do sistema de classificação racial da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando negros a agregação de pretos e pardos. Toda a legislação replicou *in litteris* a definição de população negra construída pela academia e incorporada ao longo dos anos por órgãos diversos da administração pública para conferir visibilidade estatística às desigualdades raciais. Os pardos, porém, são uma categoria ambígua e flexível, internamente heterogênea, e nem todos que assim se declaram, como se poderá observar adiante, se consideram negros.

Ao adotar um dos usos possíveis do sistema de classificação e instrumentalizá-lo para definir os sujeitos de direitos das políticas de ações afirmativas, o legislador

7. Vale aqui ressaltar o importante papel exercido pelo Ipea no processo de preparação da delegação brasileira para representar o Brasil na Conferência de Durban. Trabalho desenvolvido por Ricardo Henriques (2001) mostra que as desigualdades raciais medidas pela escolaridade média de brancos e negros nos anos 1990 eram as mesmas vividas pelos negros na década de 1920, a despeito do crescimento do indicador para ambos os grupos ao longo do tempo. A desigualdade medida pelos indicadores educacionais encontra espelho nas taxas de pobreza, nos rendimentos médios do trabalho, no acesso a bens duráveis etc. O autor pondera, diante da resiliência das desigualdades, que políticas de ações afirmativas seriam necessárias e desejáveis para garantir igualdade de oportunidades (Henriques, 2001). Na mesma direção, apontava Sergei Soares (2000) que na escola o futuro de muitos negros era selado, fazendo das desigualdades de rendimentos uma expressão de processos discriminatórios vividos antes mesmo de se constituírem como força de trabalho. Ressalva feita às mulheres negras, que suportam todos os efeitos das discriminações nas diferentes fases de constituição e socialização como força de trabalho. Pugna, ao fim do trabalho, que a adoção de políticas afirmativas seria útil no combate à discriminação (Soares, 2000). Esses trabalhos, de uma forma geral, seguem a esteira de tantos outros que se debruçaram no Ipea sobre as desigualdades de renda e o funcionamento do mercado de trabalho no Brasil, onde o elemento racial compareceu como um dos marcadores sociais relevantes, conforme aponta o *Texto para discussão* nº 1000 (Ipea, 2004).

incorporou, portanto, um sistema que tem sido útil para diagnosticar desigualdades, mas que nunca fora pensado para definir o público de uma política.

Essas contradições vêm dando resultados práticos que necessitam ser politicamente respondidos. Denúncias de fraudes, judicialização de processos seletivos e ausência de respostas de entes estatais diante de indícios de inclusão de pessoas não beneficiárias têm surgido com frequência nos últimos anos. Se, para alguns setores da sociedade, essa é uma etapa administrável do processo de institucionalização, com saídas possíveis, para outros esses problemas seriam a prova da impossibilidade de adotar o critério racial, derivação última de uma população majoritariamente miscigenada e, portanto, inclassificável sob a perspectiva de um modelo dual.

Esse é o pano de fundo sobre o qual este texto pretende refletir. Considerando que o debate racial é relativamente novo para instituições que têm o dever de garantir a efetividade da política de ações afirmativas, o que vem sendo feito pelo Estado? Como definir o sujeito de direito das ações afirmativas? Quais são os resultados que as ações afirmativas vêm alcançando? Pode-se afirmar, a despeito das denúncias, que a política é efetiva nos termos em que ela é operacionalizada atualmente?

2 AS AÇÕES AFIRMATIVAS, O NEGRO LEGISLADO E AS RESPOSTAS INSTITUCIONAIS ÀS FRAUDES

O legislador, ao instituir uma política pública, cria ele mesmo a comunidade sobre a qual pretende legislar. Quando pretende erradicar a pobreza extrema e elabora políticas e programas para tal fim, o Estado define também quem são os extremamente pobres, selecionando o público sobre o qual a ação estatal se debruçará. Certamente há mais, e mais variados, pobres no mundo do que nas definições oficiais, mas a definição sobre qual critério será adotado para construir o público da intervenção estatal, embora qualificado pelos estudos técnicos que orientam o processo decisório, é de caráter eminentemente político.

A comunidade legislada, portanto, não é definida por uma espécie de ontologia que confere ao indivíduo a condição essencializada de sujeito de direito. Isso implica dizer que a ação pública está, em larga medida, suportada em convenções/escolhas que não estão submetidas ao crivo verdade/mentira, como pretendem certas perspectivas moralizantes da ação pública.

Quando, por exemplo, o Estado institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ele cria também uma nova identidade pública, incentivando que uma gama variada de sujeitos que até então assumiam diferentes identidades locais/regionais (lavradores, trabalhadores rurais, camponeses etc.) agenciem esse novo signo, qual seja, o de “agricultor familiar”, para pleitear políticas e reivindicar direitos. Ao definir, através da Lei nº 1.1326/2006, quem são

considerados agricultores familiares, o Estado institui critérios cujo fim precípua é restringir politicamente o universo de agricultores elegíveis. Em síntese, embora essa lógica opere sem grandes questionamentos para uma gama variada de intervenções públicas, exige-se das políticas destinadas à população negra critérios de natureza ontológica que não se exige de nenhuma política estatal.

Nesse processo, indivíduos se apropriam dessas novas identidades para ampliar a esfera pública a partir da qual direitos podem ser reivindicados. Essa ampliação, evidentemente, não está isenta de contradições. Sujeitos e grupos a disputam em diferentes direções. Há aqueles que se localizam nas definições oficiais, transitando de uma identidade local para essa nova identidade pública sem grandes questionamentos sobre sua legitimidade. Há aqueles que se “descobrem” nesta nova identidade, encontrando nela não só um rol de direitos, mas um novo processo de reconstrução de sua própria imagem em contextos discriminatórios. Há, porém, aqueles que, através de estratégias diversos, agenciam essas identidades sem preencher as condições que lhe permitem acessar direitos especificamente destinados à comunidade sobre a qual a legislação pretende se debruçar.

As fraudes às ações afirmativas representam, de forma intencional ou não, o esboramento dos limites necessários à definição de uma comunidade sobre a qual a ação pública incide para incrementar a sua representação em lugares sociais historicamente monopolizados por segmentos privilegiados. Para garantir a democratização efetiva destes espaços, é dever do Estado reinstaurar os limites dessa comunidade em cada ato administrativo referente às ações afirmativas, sob pena de torná-la inócua em relação aos seus próprios objetivos. Como não há política focalizada passível de atingir 100% da sociedade, cabe ao Estado reforçar esses limites.

A âncora do processo de definição dos sujeitos de direitos das ações afirmativas é uma forma específica de utilização/interpretação dos dados oriundos do sistema de classificação racial do IBGE, disseminado por pesquisadores e movimento negro desde os anos 1970 e já incorporado por instituições públicas como quadro de referência para evidenciar desigualdades e preconceitos. Contudo, essa métrica convive com outras formas de classificação por cor/raça com ampla circulação social no Brasil, a exemplo do sistema do IBGE, já consolidado e aplicado em pesquisas domiciliares e censos, composta por cinco categorias possíveis de identificação, e o sistema utilizado rotineiramente pelas pessoas, em que se faz uso tanto de categorias institucionalizadas quanto de formas de identificação pessoais (Telles, 2004).

Considerando que os traços ou as marcas fenotípicas associadas aos pretos transformam indivíduos em vítimas potenciais de processos discriminatórios, toda a legislação replicou a interpretação segundo a qual é a dicotomia brancos *versus* não brancos que funda as relações raciais no Brasil. O Estatuto da Igualdade Racial

disciplina, no art. 1º, inciso IV, que população negra é 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” (Brasil, 2010).

A Lei nº 12.711/2012, que disciplina as ações afirmativas nas instituições federais de ensino médio, técnico e superior, não traz qualquer menção a respeito da possibilidade de ocorrer fraudes na aplicação de seus dispositivos. Porém, para coibi-las, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que é legítima a utilização de mecanismos adicionais de confirmação da declaração do candidato, conforme entendimento firmado no julgamento da Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, em que se reconheceu a constitucionalidade da política de cotas étnico-raciais nas universidades públicas.

Cada universidade, portanto, tem a liberdade para definir se irá instituir algum procedimento adicional para aferição das declarações. O mesmo ocorreu com os órgãos públicos federais, que, nos primeiros anos de vigência da Lei nº 12.990/2014, definiam de forma discricionária se iriam realizar algum procedimento de verificação da autodeclaração dos candidatos. Levantamento elaborado pela Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) a respeito dos editais lançados entre junho de 2014 e dezembro de 2015 apontou que em apenas três havia previsão de comissões de verificação.⁸ Além disso, a ausência de norma que regulamentasse o seu funcionamento fez que o procedimento apuratório sequer fosse realizado quando previsto.

Porém, diferentemente da regulação estabelecida para as ações afirmativas nas instituições federais de ensino, a Lei nº 12.990/2014 estabeleceu, no art. 2º, parágrafo único, que

na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis (Brasil, 2014).

A redação desse dispositivo respondia à experiência já acumulada na pauta, apontando para a necessidade de reforçar a sua fiscalização e obrigar a administração pública a perseguir a efetividade das políticas.

As denúncias de fraudes, com destaque para os concursos do Itamaraty e da Polícia Federal, ambos realizados em 2014, ganharam o noticiário, e as ações afirmativas voltaram à pauta. Em 2015, dois concursos autorizados pelo MP previam diferentes procedimentos administrativos para garantir a reserva de vagas, o que

8. As comissões de verificação são órgãos colegiados instituídos com o fim precípua de realizar o procedimento de heteroatribuição, confirmando ou não a veracidade da autodeclaração racial pelos candidatos.

motivou o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública da União (DPU) a impugnarem os editais, obrigando o MP a instituir o procedimento no certame e a normatizá-la para uniformizar a operacionalização da verificação.

Após negociação entre a DPU, o MPF e o MP, foi editada a Orientação Normativa nº 3, no dia 2 de agosto de 2016. Esse normativo estabelecia que todos os órgãos da administração pública deveriam prever nos editais de abertura dos certames os mecanismos para aferir a veracidade da informação prestada pelos candidatos, devendo ser considerados única e exclusivamente os critérios fenotípicos, seguindo a linha de raciocínio já estabelecida no julgamento da ADPF nº 186. Entre 2016 e 2018, foi esse normativo que orientou a administração pública à reserva de vagas em concursos.

Paralelamente, em face das controvérsias suscitadas em diferentes instâncias judiciais, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ingressa com Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) perante o Supremo Tribunal Federal para pleitear o pleno reconhecimento da constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. O STF, ao declará-la integralmente constitucional, reconheceu também a legitimidade da utilização de critérios subsidiários de heteroidentificação para coibir as fraudes.

Outros órgãos também começaram a instituir e normatizar a política de cotas e sua fiscalização. A Resolução nº 203 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) replica os dispositivos da Lei nº 12.990/2014, ressaltando, porém, que as informações prestadas pelo candidato gozam de presunção de veracidade (art. 5º, § 2º) e que, em caso de declaração falsa, deverá o candidato responder nas esferas administrativa, cível e penal. Também inova a resolução em relação ao quantitativo de vagas, destacando que 20% é o percentual mínimo de vagas reservadas aos negros nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos do Poder Judiciário (art. 2º).⁹

A Resolução nº 170 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por sua vez, é mais detalhada, trazendo já em seus considerados elementos da ADPF nº 186, reconhecendo que é constitucional a instituição de comissões para averiguar e evitar fraudes. Também incorpora elementos da tese fixada pelo STF no julgamento da ADC nº 41, expressando que, além da autodeclaração, podem ser utilizados critérios subsidiários de heteroidentificação, respeitada a dignidade dos indivíduos e garantidos o contraditório e a ampla defesa. A exemplo da Resolução nº 203 do CNJ, que designa que 20% é o percentual mínimo a ser reservado aos negros, estabelecendo, pois, que essa fração é o piso da política. O CNMP

9. O percentual de negros no Poder Judiciário é de apenas 15,6%, de acordo com os dados do Censo do Poder Judiciário. Autodeclarados brancos alcançam 83,5% dos magistrados. Nos tribunais superiores, pretos e pardos alcançam apenas 8,9% do total. Apenas em 1998, 110 anos após a abolição da escravatura, um ministro negro fora nomeado, neste caso específico para o Tribunal Superior do Trabalho (TST). O único ministro negro nomeado para o STF, principal corte do país, foi Joaquim Barbosa, em 2003.

estabeleceu, ainda, disciplina a respeito das comissões de verificação, às hipóteses que ensejam o não enquadramento na condição de sujeito de direito da política, bem como as consequências incidentes em caso de declaração de falsidade.

Dada a complexidade do tema, mesmo após a edição da Orientação Normativa nº 3, o MP e o Ministério da Justiça e Cidadania instituíram um grupo de trabalho interministerial, de caráter consultivo, para discutir e elaborar novas diretrizes referentes aos procedimentos de verificação da autodeclaração. Esse grupo de trabalho, constituído por integrantes do MP, da Seppir, da Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf) e do Ipea, elaborou uma série de diretrizes, inscritas em um relatório e em uma minuta de portaria normativa, que estabeleceu, em linhas gerais, toda a operacionalização dos procedimentos de heteroidentificação. No dia 6 de abril de 2018, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) publica a Portaria Normativa nº 4, visando garantir a efetividade dos processos de verificação e garantir a padronização e isonomia no tratamento dos candidatos que participam de um mesmo concurso.

A redação da portaria, frise-se, já não trata de pretos e pardos, destacando que são os candidatos negros os sujeitos da política. À semelhança das resoluções do CNJ e do CNMP, frisa que a autodeclaração possui presunção relativa de veracidade, sendo a heteroidentificação um procedimento necessário, e não discricionário, decorrente do princípio da autotutela da administração pública. Estabelece também os critérios para composição das comissões de verificação, que devem ser heterogêneas em sua composição interna, espelhando a diversidade de gênero, raça e região. Detalhando os procedimentos de heteroidentificação, a portaria destaca que o procedimento será feito preferencialmente na modalidade presencial e que as decisões da comissão valem apenas para o concurso em exame. Destaca que as decisões da comissão serão tomadas por maioria, devendo ser motivadas em parecer, o mesmo ocorrendo com a comissão recursal, que não poderá ter a mesma composição da comissão anterior. Por fim, conclui que a ausência de confirmação da autodeclaração pela banca enseja a eliminação do concurso, ainda que o candidato possua nota suficiente para ser aprovado na concorrência ampla e tenha agido de boa-fé.

Em linhas gerais, há uma interpretação subjacente a todos esses dispositivos normativos. Quanto aos critérios, é necessário lembrar que não há uma verdade objetiva ou científica sobre o fenótipo e as identidades a elas relacionadas. O negro, como sujeito subordinado, é produzido em uma relação social, e é somente através dessa que a atribuição de valores e qualidades a um padrão fenotípico ganha sentido. Sendo assim, essa identidade pode variar no espaço social, motivo pelo qual a lei, quando fala da diversidade das bancas de verificação, defende que entre os seus membros deve haver não apenas uma diversidade de gênero e cor, mas também uma diversidade regional deve ser

garantida. Esse item mostra que a legislação reconhece o caráter contextual a partir do qual a identidade de raça/cor se forma.

A heteroidentificação é o momento de afirmação dessa autocompreensão dos sujeitos a respeito de sua identidade, das percepções que ele carrega a respeito de si mesmo. Nesse sentido, o método produz um amadurecimento institucional inscrito em uma experiência que envolve tanto as bancas como o sujeito que é convocado para se declarar diante de outrem. O contexto, portanto, ganha primazia em face de um processo isolado e concentrado de identificação no plano dos indivíduos (Rios, 2017). Não havendo fórmulas rígidas, fixas e verdadeiras, esse é um método que permite acumular politicamente em uma pauta complexa.

Nem sempre esses critérios são percebidos no nível dos indivíduos, pois a identificação pessoal está atravessada por relações múltiplas e contextos que, a despeito de conformarem formas de subjetivação do pertencimento étnico-racial, não necessariamente refletem a exposição desses corpos a processos discriminatórios, que é a finalidade última da política.

Nesse sentido, vale frisar o que destaca Roger Raupp Rios (2017) quando diz que a heteroidentificação tem por função precípua não só afastar possíveis não beneficiários, mas evitar a desmoralização política da própria política de cotas, dada a resistência de diversas forças sociais às ações afirmativas.

3 EXPERIÊNCIAS COM AS COMISSÕES DE VERIFICAÇÃO E ALGUNS DE SEUS RESULTADOS

Nos últimos anos, as organizadoras de concursos já vinham operacionalizando as ações afirmativas nos certames sob a sua tutela. Informações fornecidas pelo Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebraspe) apontam que, em um universo de 1.521.364 inscrições realizadas em todos os certames organizados pela referida instituição na esfera federal entre a vigência da lei e o ano de 2017, apenas 209.217 (13,75%) candidatos se declararam negros. Entre esses, 36.431 (2,39%) chegaram a ser convocados para o processo de verificação, 45,17% tiveram a autodeclaração confirmada, 5,46% tiveram a autodeclaração não confirmada e 46,92% faltaram à fase de verificação (Cunha, 2017).

A forma de verificação nesses concursos não foi, porém, padronizada. Em 35% desses concursos, foi adotada apenas a autodeclaração como critério; em 45%, foi feita verificação presencial por banca constituída; em 10%; foi realizada verificação por videoconferência; e em outros 10%, por foto. Quanto ao recurso ao Judiciário, foram ajuizadas 206 ações, correspondente a 0,56% de taxa de judicialização, tomando como universo os convocados para a fase de verificação. Essa taxa varia bastante de um concurso para outro contudo. Houve um evento em que a taxa de judicialização dos convocados foi de 46%. A realização de um

grande concurso com taxa muito baixa e elevado número de convocados, caso do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), também puxou para baixo o indicador construído pela organizadora. Se desconsiderarmos esse certame, a taxa de judicialização sobe para 13% (Cunha, 2017).

Apenas a título de comparação, auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁰ entre 2017 e 2018 apontou que, entre os 34,3 milhões de benefícios pagos pelo INSS em dezembro de 2017, 11,1% foram oriundos de despacho judicial. Considerando-se o total pago durante todo o ano, dos R\$ 609 bilhões despendidos com benefícios previdenciários e assistenciais, R\$ 92 bilhões (15,1%) foram pagos ou reativados mediante ordem judicial. A judicialização da política previdenciária, conquanto seja um problema do ponto de vista administrativo, não a torna ilegítima do ponto de vista político nem altera o seu *status* legal, constituindo um dos patrimônios públicos mais relevantes do sistema de proteção social brasileiro.

Em síntese, as taxas de judicialização das ações afirmativas, considerando tratar-se de uma política muito recente do ponto de vista histórico, são pequenas e equiparáveis a políticas já consolidadas, a exemplo da previdenciária, as quais possuem mecanismos de controle e expedientes burocráticos razoavelmente experimentados. Plausível esperar, pois, que a experiência acumulada com a aplicação das vagas reservadas e a sua consolidação como instrumento integrante do sistema de proteção e promoção social vinculado ao combate às desigualdades raciais tendam a tornar ainda menores as taxas atuais.

Não há informações pormenorizadas sobre as alegações dos candidatos nas ações ajuizadas, mas um dos argumentos mais comuns é a variação dos reconhecimentos das bancas entre um concurso e outro. Os candidatos costumam alegar que a sua fenotípiã não mudou, mas o modo como ela é lida pelas comissões varia, motivando o questionamento judicial das decisões do processo de verificação. Muitos órgãos tiveram que rever sua opção pelo uso único da autodeclaração como critério porque o Ministério Público impugnou os editais. Recentemente, o MP obrigou uma instituição pública a realizar a verificação de servidores públicos empossados.

A Esaf, por sua vez, aponta que a maioria dos candidatos que alcançam a fase de verificação são pardos. Nos casos judicializados, é comum candidatos apresentarem certidões de nascimento com identificação da cor parda enquanto outros questionam a heteroidentificação. Também há casos de candidatos que apresentaram laudos dermatológicos para comprovar o seu pertencimento racial. A maioria dos candidatos eliminados, em resumo, costumam desconstruir a relação entre a definição dos destinatários da política e o atributo “cor da pele”. Mesmo

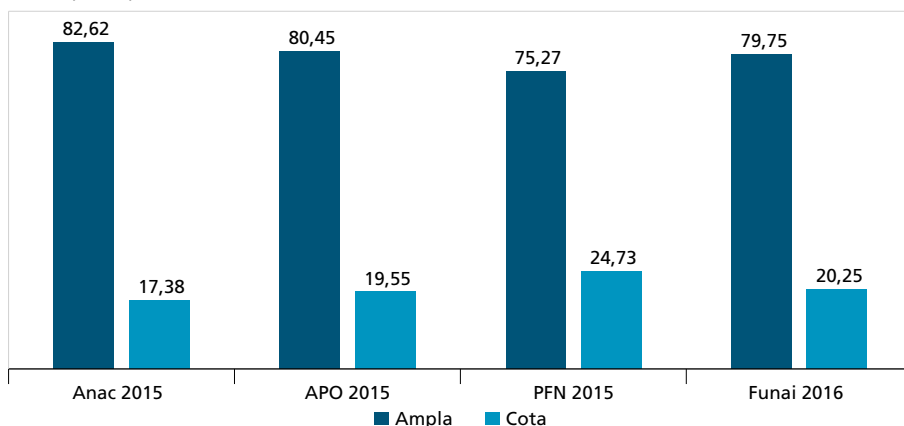
10. A esse respeito, ver TCU (2018).

assumindo não ser negro, mas sendo pardo, os candidatos reivindicam, ainda assim, o acesso à condição de beneficiário.

Os dados apresentados pela Esaf nos concursos sob a sua tutela dialogam com as informações trazidas pelo Cebraspe. O percentual de candidatos que se declaram negros nos concursos públicos é pequeno se comparado com a participação relativa dos negros na população brasileira. Uma explicação plausível é que o percentual de negros com ensino superior é ainda muito baixo, motivo pelo qual a efetividade das ações afirmativas no serviço público depende, em alguma medida, da efetividade das ações afirmativas nas instituições de ensino superior.

GRÁFICO 1

Candidatos inscritos nas modalidades ampla concorrência e Lei nº 12.990/2014 (2015-2016)
(Em %)



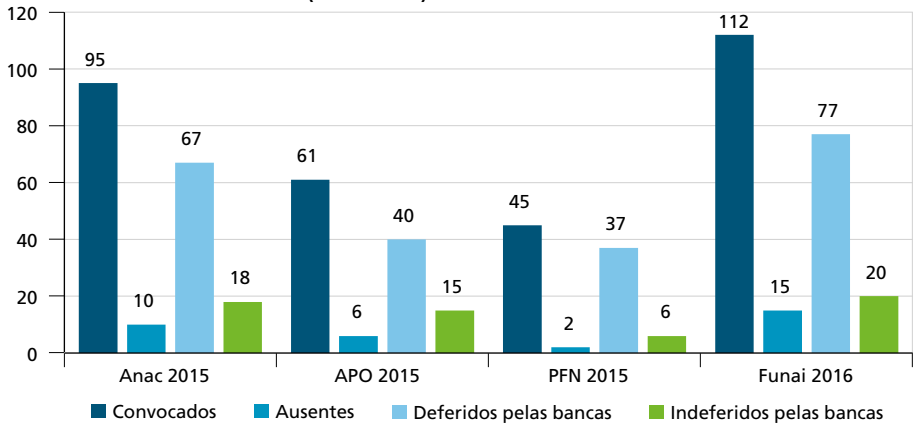
Fonte: Esaf (2017).

Obs.: Agência Nacional de Aviação Civil – Anac; Analista de Planejamento e Orçamento – APO; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PFN; Fundação Nacional do Índio – Funai.

No cômputo geral dos certames em destaque organizados pela Esaf, 19% dos candidatos convocados tiveram sua autodeclaração indeferida, 10% se ausentaram e 71% foram confirmados pelas comissões de verificação como beneficiários da política. Os dados sobre ausência se distanciam aqui dos apresentados pelo Cebraspe muito provavelmente em face do tamanho e do perfil dos concursos. Os concursos mais elitizados tendem a possuir maior taxa de judicialização, maiores tentativas de fraudes, maior percentual de indeferimentos e menores taxas de não comparecimento.

GRÁFICO 2

Candidatos convocados para procedimento de verificação versus ausentes, cotistas deferidos e indeferidos (2015-2016)

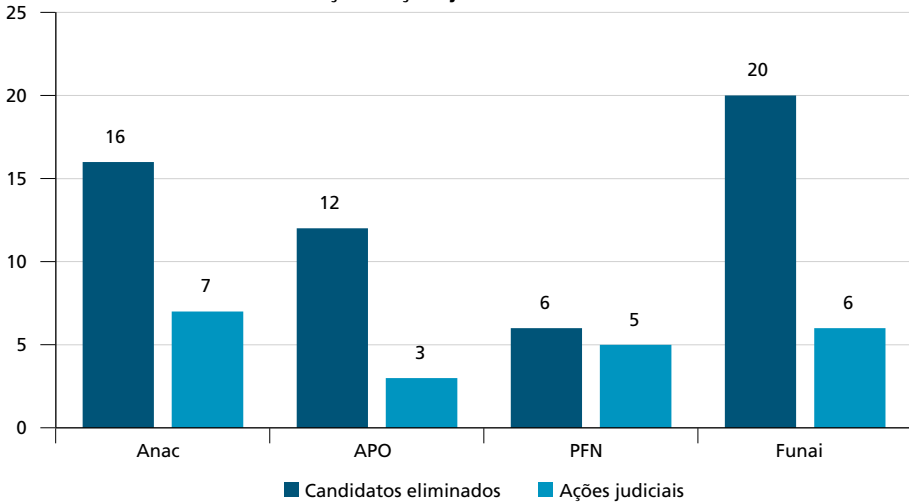


Fonte: Esaf (2017).

Esses dados reforçam, portanto, que o grau de conflitividade associado à aplicação da política é relativamente baixo se tomarmos como parâmetro os dados sobre judicialização. No total, foram eliminados 59 candidatos e ajuizadas dezenove ações contestando as decisões das comissões de verificação, o que significa que 32% dos candidatos eliminados recorreram à justiça. Considerando-se o universo de decisões tomadas pelas comissões de verificação, apenas 6% delas foram questionadas na justiça.

Parte significativa dessas ações teve a liminar deferida ou postergada para tomada de decisão após a apresentação da informação e/ou a contestação pela administração pública. Não foram apresentados dados referentes às decisões dos juízes após as contestações. Em todo caso, a judicialização dos processos seletivos tem sido menor do que se supõe rotineiramente, com tendência de aumento, porém, para os concursos de maior prestígio, conforme se pode depreender dos dados apresentados pela Esaf.

GRÁFICO 3
Procedimentos de verificação – ações judiciais



Fonte: Esaf (2017).

Os dados apresentados aqui, de um modo geral, apontam que as comissões produzem efeitos pelo simples fato de existirem, como indicam os dados sobre ausência de candidatos. O percentual de judicialização, sob certo aspecto, é baixo, assim como os indeferimentos, o que indica que, no geral, a heteroidentificação tende a confirmar a autodeclaração dos candidatos.

Os resultados das bancas confirmam aquilo que as pesquisas feitas pelo próprio IBGE para aferir o sistema de classificação racial vêm apontando nos últimos anos. Na Pesquisa das Características Étnico-Raciais da População (PCERP)¹¹ de 2008, constatou-se que as diferenças entre auto e heteroclassificação são pequenas, tendendo a convergir, havendo apenas um viés de embranquecimento dos entrevistados pelos entrevistadores.

Cumprе salientar também que os resultados díspares de diferentes comissões sobre o mesmo fenótipo é mais um sinal do modo ambíguo como o candidato é percebido na sociedade do que uma evidência da ausência de critério. Sujeitos que sempre tiveram a possibilidade de negociar sua identidade através de traços característicos da ponta mais branca da escala de cores têm menores chances de experimentar processos discriminatórios quando comparados com indivíduos mais

11. Conduzida pelo IBGE, a PCERP 2008 pretendia "ampliar o espectro de compreensão das categorias nas estatísticas oficiais em relação às questões étnico-raciais; fornecer novos elementos de interpretação para possíveis alternativas de aprimoramento do atual sistema de classificação étnico-racial; construir uma base empírica que permita subsidiar estudos e análises sobre o tema; levantar as denominações correntes de cor, raça, etnia e origem de forma mais abrangente e completa, tanto do ponto de vista da composição étnica da população como das diversidades regionais" (IBGE, 2011, p. 16).

próximos da ponta mais escura da escala de cores. Variações nas avaliações das comissões de verificação são, portanto, esperáveis para esses sujeitos.

As comissões, nesse aspecto, operam como instância de controle dos erros de inclusão (vazamento de benefícios para pessoas não elegíveis). Esses vazamentos, quando existentes, tendem a ficar restritos aos sujeitos de difícil classificação fenotípica. A inserção de sujeitos evidentemente brancos no rol de beneficiários, por sua vez, dificilmente ocorrerá. A existência das comissões, portanto, embora não elimine todos os problemas, controla os erros para que esses, devidamente minimizados, não comprometam a efetividade da política em nível global.

Deve-se considerar, porém, que parte das críticas e preocupações com os erros de inclusão e de exclusão (segmentos elegíveis que, por algum motivo, não recebem um benefício) é instrumentalizada para questionar a existência mesma da reserva de vagas para negros.¹² Correntes de pensamento com alguma influência no debate público entendem que as ações afirmativas são uma resposta histórica a modelos duais de relações raciais, a exemplo dos Estados Unidos, que teria sido dissolvido nos trópicos por uma miscigenação integradora. As ações afirmativas, nesse sentido, funcionariam como dispositivo “racializante” de uma sociedade culturalmente híbrida, o que implica dizer que seria ela a geradora de conflitos raciais previamente inexistentes. Os erros de inclusão e exclusão seriam o material empírico que serviria como combustível desses conflitos, pois, se a “morenidade” dissolveu a raça como marcador social de diferenças, a população brasileira, em sua totalidade, seria elegível, e os erros seriam o produto de uma escolha arbitrária.

A revista *Veja*, em matéria escrita na edição 2011, de 6 de junho de 2007,¹³ alertava para esse risco trazendo para a primeira cena o caso de dois irmãos gêmeos univitelinos avaliados de forma distinta em processo seletivo para ingresso na

12. Antes de se solidificar como política razoavelmente consensuada na esfera pública, o Programa Bolsa-Família (PBF) teve sua legitimidade questionada, e os erros de inclusão e de exclusão foram, não raramente, instrumentalizadas para questionar a sua existência, por suposições nem sempre explicitadas, segundo as quais pessoas pobres seriam naturalmente desestimuladas a procurarem trabalho em face de uma renda recebida a título “gratuito”, sem mérito pessoal. Embora não parecesse razoável supor que uma família preferiria manter-se em situação de extrema pobreza para receber R\$ 186,94 (valor do benefício médio pago em março de 2019), cifra que corresponde a 18,6% do salário mínimo vigente, o PBF foi, durante algum tempo, associado à compra de apoio político através do uso clientelista de recursos públicos. A ausência de evidências empíricas que atestem essa hipótese dá a entender que apenas visões preconceituosas sobre a pobreza podem conferir algum tipo de sustentação a tal suposição (Medeiros, Britto e Soares, 2007).

13. Trecho da matéria explícita a linha editorial do veículo de imprensa, aqui transcrito *in litteris*: “As políticas raciais que se pretende implantar no país por força da lei têm potencial explosivo porque se assentam numa assertiva equivocada: a de que a sociedade brasileira é, em essência, racista. Nada mais falso. Após a abolição da escravidão, em 1888, nunca houve barreiras institucionais aos negros no país. O racismo não conta com o aval de nenhum órgão público. Pelo contrário, as eventuais manifestações racistas são punidas na letra da lei. O fato de existir um enorme contingente de negros pobres no Brasil resulta de circunstâncias históricas, não de uma predisposição dos brancos para impedir a ascensão social dos negros na sociedade – como já foi o caso nos Estados Unidos e na África do Sul” (Zakabi e Camargo, 2007, p. 84).

Universidade de Brasília (UnB).¹⁴ O caso foi tomado como paradigma do perigoso desejo de classificar as pessoas pela cor da pele, servindo como combustível para a interposição de uma ADPF perante o STF contra o sistema seletivo da UnB. Intercalando diversas imagens de pessoas negras famosas descritas pela composição multirracial de sua carga genética com argumentos de que a legalização dessas políticas tornaria oficial a divisão racial do país, previa-se um acirramento de conflitos, como se antes eles já não existissem.

O tempo, porém, contrariou as previsões catastróficas associadas à aplicação da reserva de vagas, não havendo nenhum indício de incremento de conflitos entre brancos e negros nas universidades. Em 12 de agosto de 2017, a mesma revista estampa em matéria¹⁵ que as cotas eram não somente necessárias, mas desejáveis, e a adesão de quase todas as universidades estaduais à reserva de vagas, mesmo não sendo obrigadas a fazê-lo, é um dos fatos que atestam o seu reconhecimento público.

4 O SISTEMA DE CLASSIFICAÇÃO RACIAL DO IBGE E A DEFINIÇÃO DOS SUJEITOS DE DIREITO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

Mas a que serve um sistema de classificação e que usos possíveis fizemos e podemos fazer dele? Quais são os seus limites como linguagem que pretende descrever fenômenos complexos?

Classificar é ordenar as coisas, instituir um espaço em que relações objetivas são construídas e diferenças são produzidas. Esse é o solo em que a razão moderna construiu normalizações, convertendo qualidades em quantidades, posicionando sujeitos e lhes atribuindo efeitos legais. Em um sistema classificatório elaborado para a produção de dados estatísticos, não interessa o detalhe, mas a instituição de um quadro de equivalências e medidas comuns em que coisas e grupos tornam-se comparáveis no tempo e no espaço. Nesse sentido, as individualidades que reforçam as nossas dessemelhanças são abstraídas em face de novas individualizações abstratamente construídas (Camargo, 2013).

Os saberes produzidos a partir desse sistema carregam consigo representações implícitas da realidade e das relações de poder nela inscritas, pois, em última análise, não há nenhuma norma pré-existente que informe o que pode e o que não pode ser medido, com que fim devo medir e comparar e com base em que tipo de processo cognitivo devo fazê-lo. Fundando suas razões em uma forma específica de governação, esses saberes não são objetividades extraídas da “natureza” das coisas, mas objetivações através das quais o Estado transforma súditos em população,

14. À época, o processo seletivo na UnB era realizado pelo exame de fotos enviadas pelos candidatos. Atualmente esse é um tipo de expediente não recomendado nos procedimentos de heteroidentificação, pois elementos como angulação, distância e luminosidade tendem a produzir efeitos relevantes sobre a imagem apresentada, impedindo um exame qualificado das reais características fenotípicas de um candidato.

15. A esse respeito, ver Bustamante, Vieira e Loiola (2017).

alterando o campo visual do governo para permitir administrar por meio de ações em escala ampliada (Camargo, 2013).

Sob uma perspectiva prática, eventos como a morte e a vida, que, até um certo tempo, eram descritos de forma mágica e mítica, passam a ser institucionalmente lidos sob a forma de indicadores que irão orientar politicamente o Estado, provendo-o da produção de cenários que lhe permitirão antecipar decisões,¹⁶ atingindo o maior número possível de pessoas (Camargo, 2013).

O Brasil fez da incorporação das formas institucionais do liberalismo do século XIX um dos esteios de uma nova tecnologia de poder que conduziria o país da colônia à modernização. O conhecimento estatístico, nesse contexto, era peça importante no processo de racionalização administrativa e sua instrumentalização servia para ilustrar o apagamento dos resquícios da sociedade colonial pelo branqueamento da população (Camargo, 2013).

O primeiro recenseamento populacional, realizado em 1872, é fruto desse contexto, tendo adotado quatro categorias de classificação racial (branco, preto, pardo e caboclo), utilizando um critério misto de fenótipo e descendência. A população produzida nesse censo era representada de forma hierarquizada e homogênea, com elevada ênfase dedicada ao estatuto jurídico dos sujeitos, divididos entre livres e escravizados.

A adoção de um critério misto acompanhou basicamente toda a história dos censos, com algumas idas e vindas em algumas dessas categorias ou mesmo da coleta do quesito racial. Em 1900 e em 1920, o quesito não foi coletado, sob a justificativa oficial de que as informações eram inverídicas, havendo grande dificuldade de coletar a informação da população mestiça (Osorio, 2003; Anjos, 2013). Porém, nas publicações do Departamento Nacional de Estatística, raça é um elemento central para a construção da imagem do país, sendo mencionado nos textos de apresentação dos censos de 1920 e 1940 que o Brasil atingiria uma pureza étnica com a miscigenação e a imigração (Anjos, 2013).

Os silêncios do censo quanto à questão de cor/raça informam algo, portanto, e os argumentos utilizados para a ausência de coleta (o caráter inverídico das declarações em um país com presença marcante de miscigenados) derivava de uma corrente de pensamento que via na presença de elementos negroides na composição racial brasileira um sinal de degenerescência.

Cambiando a genética pela cultura, as leituras que fizeram do mestiço o símbolo da incorporação bem-sucedida do negro na cultura nacional concorriam para produzir

16. Foucault e pensadores mais contemporâneos denominarão essas razões de Estado ou esses procedimentos técnicos voltados para a governação dos corpos de biopolítica, fazendo da estatística, portanto, não apenas uma ciência do Estado, mas uma linguagem do poder. Ela é uma objetivação em face desse poder, e não uma objetividade como se pretende que ela seja. É um governo, para Foucault, é tanto mais eficaz quanto mais os governados são capazes de governarem a si mesmos, ou seja, governa-se mais quando parece que se governa menos.

o mesmo silêncio. Por meio de um modelo híbrido de formação social baseado no sexo assimétrico, teríamos produzido um *ethos* harmonioso calcado na disponibilidade de corpos negros à uma afetividade suposta que camuflava a violência racial, assim como a democracia racial ocultava as desigualdades de um sistema racista.

As estatísticas oficiais foram usadas para demonstrar esse processo, e a manutenção do quesito raça, malgrado o questionamento dos técnicos do IBGE em diversos momentos de sua história, servia para consagrar a imagem de nação brasileira que dela emergia. E as estatísticas apontavam exatamente aquilo que tantas teorias racistas defendiam no início do século: entre 1872, ano do primeiro recenseamento, e 1960, a proporção de brancos não parava de crescer, enquanto os negros decresciam de forma expressiva, caindo à metade entre 1872 e 1960 (Anjos, 2013).

TABELA 1

Distribuição da população residente por cor ou raça nos censos demográficos – Brasil (1872-2010)
(Em %)

Ano	Cor ou raça					
	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Ignorada
1872 ¹	38,1	19,7	-	38,3	3,9	-
1890 ²	44	14,6	-	32,4	9	-
1900 ³	-	-	-	-	-	-
1920 ³	-	-	-	-	-	-
1940	63,5	14,6	0,6	21,2	-	0,1
1950	61,7	11	0,6	26,5	-	0,2
1960	61	8,7	0,7	29,5	-	0,1
1970 ³	-	-	-	-	-	-
1980	54,2	5,9	0,6	38,8	-	0,4
1991	51,6	5	0,4	42,4	0,2	0,4
2000	53,4	6,1	0,5	38,9	0,4	0,7
2010	47,7	7,6	1,1	43,1	0,4	0

Fonte: Petrucelli (2007, p. 83, com adaptação).

Notas: ¹ Em vez de indígena, foi utilizado caboclo.

² Em vez de parda, foi utilizado mestiça, e em vez de indígena, cabocla.

³ Não foi levantada informação de cor ou raça.

Entre 1872 e 1970, as informações sobre cor/raça não possuíam qualquer papel definidor de políticas. A partir dos anos 1970, contudo, isso começa a mudar, sobretudo porque cientistas sociais e organizações negras começam a se apropriar dessa linguagem, pressionando o Estado a promover maior visibilidade estatística a um grupo social visivelmente discriminado nas relações cotidianas. Essa linguagem do poder, a despeito de seus objetivos últimos, constitui, contraditoriamente, o solo a partir do qual um espaço público também se constrói, se amplia e se disputa.

Foi no sentido de ampliar o espaço público que os estudos já construídos nos anos 1970 mostravam que as desigualdades raciais persistiam mesmo quando controladas variáveis de escolaridade ou renda. Mostravam também que os pardos estavam estatisticamente mais próximos dos negros e distantes dos brancos e que a diversidade racial brasileira, expressa no grande gradiente de cores com que as pessoas se definiam, era pouco relevante em face da elevada disparidade que separava brancos e não brancos no Brasil. Cor seria, pois, um duplê de raça, representação metafórica de uma dualidade expressa no cotidiano (Schwarcz, 2012).

4.1 Os pardos no sistema classificatório e nas ações afirmativas

A transformação da miscigenação em marca distintiva da modernidade brasileira, em comparação a outros modelos segregadores, reservou um lugar especial a outra categoria inscrita no sistema de classificação racial brasileiro. Em um país que incorporou as teses originadas da obra de Gilberto Freire tanto oficialmente quanto no senso comum, a categoria “pardo” ocupa um lugar central no processo de caldeamento das raças, representação da não aceitação do modelo dual como espelho do debate racial no Brasil.

Sua inserção como categoria nos censos decenais permitiu, até a década de 1960, ilustrar o branqueamento como processo em curso, conduzido por força do morenismo que habitaria nosso modo específico de viver as relações raciais nos trópicos. O pardo seria, nessa direção, a expressão primordial de nossa preferência pelo meio-termo, pela ambiguidade, uma espécie de marca de um estilo de vida brasileiro, um jeito peculiar de viver as relações raciais (Hofbauer, 2006).

O que significa, porém, ser pardo? Em tese, o pardo é o referente concreto de uma gama variada de mestiços resultantes da miscigenação das quatro grandes categorias raciais “puras” (Osorio, 2003). No censo de 1940, quando as estatísticas oficiais voltaram a coletar o quesito raça/cor, pardos eram todos aqueles que não fossem brancos, pretos ou amarelos. Embora ela tenha voltado a comparecer como opção classificatória no censo de 1950, pardos são, a rigor, uma categoria flexível, que agrega em seu interior diferentes padrões fenotípicos, figurando como o desaguadouro dos mais variados termos que as pessoas utilizam para se referirem a si mesmas. Na prática, pois, pardo é uma categoria desidentificadora, o repositório de múltiplas autodeclarações, que, por não poderem declarar outra coisa, nela depositam sua identificação social (Silveira, 2017).

Ela pode, entretanto, ser considerada tanto uma categoria que não classifica dentro de um sistema classificatório, como uma expressão do caráter flexível de um sistema discriminatório que opera através do preconceito de marca (Nogueira, 2006). Uma mesma pessoa pode ser socialmente vista como branca ou negra dependendo do contexto, da região ou do espaço social em que transita. A fluidez

das fronteiras entre os grupos raciais faz da cor parda, portanto, uma importante ferramenta de aproximação dos indivíduos a uma pertença racial contextual e relacional. Isso implica dizer que, ao incorporá-la, o sistema classificatório brasileiro incrementa a própria objetividade das formas de registro de raça/cor, admitindo a impossibilidade de reconhecer um único padrão fenotípico (Osorio, 2003). Dito de outro modo, esse sistema, ao dialogar com as formas específicas pelas quais as relações raciais se estabeleceram no Brasil, não se presta a uma definição precisa e quase biológica de identidades fixas.

A agregação de pretos e pardos, por sua vez, se justifica não apenas pela distância desses dois grupos em uma gama variada de indicadores em relação aos brancos, mas porque esses dados são indícios fortes de que pardos são discriminados pela presença de características pretas em seus traços fenotípicos, devendo por isso serem também os beneficiários de políticas destinadas à população negra como um todo (Osorio, 2003).

Esse sistema tem sido alvo de debates e estudos, tendo o próprio IBGE testado em três oportunidades, sendo a última delas a PCERP, a qual mostra que a declaração de pertencimento racial é uma prática já bem consolidada entre a população. De acordo com a pesquisa, realizada em 2008, 96% da população entrevistada soube dizer a própria raça/cor. Além disso, 64% da amostra afirmou que cor ou raça são categorias que influenciam a vida das pessoas no Brasil.

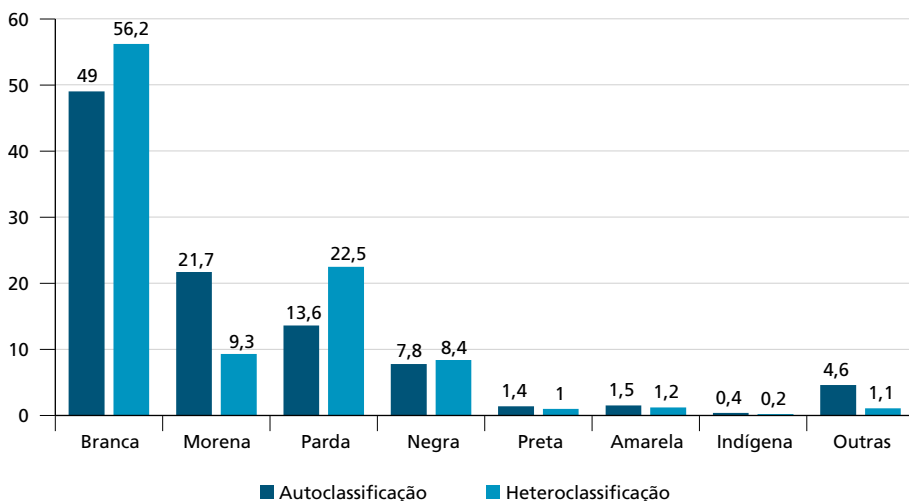
Quando perguntadas sobre a forma como as pessoas definem a cor ou a raça, 82,3% da amostra apontou a cor da pele e 57,7%, os traços físicos como elementos determinantes. Outros 47,6% apontaram a origem familiar e os antepassados e apenas 27% identificaram a origem socioeconômica ou de classe. Quando perguntadas sobre os critérios que elas utilizam para definir a sua identidade racial, 73,8% declararam se basear na cor da pele; 61,6%, na origem familiar e nos antepassados; e 53,5%, nos traços físicos. Esse dado é relevante, pois, diante das bancas de verificação, tem sido também prática comum candidatos, mesmo antes da fase recursal, acionarem a identidade racial dos pais e avós para se definirem.

Os dados sobre a origem familiar, contudo, são os mais intrigantes: de acordo com a PCERP 2008, 27,4% das pessoas pardas declararam ser de origem europeia; 31,8%, de origem indígena; e apenas 18,6%, de origem africana. Entre as pessoas autodeclaradas morenas, foi apresentado percentual semelhante quanto à origem familiar, sendo 25,8% de origem indígena, 21,2% de origem europeia, 11% de origem africana e uma ampla maioria que não sabe sua origem, 46,8%.

Aqui vale destacar que o desconhecimento a respeito da ascendência da população negra é um dos subprodutos do racismo. De um lado, porque a destruição dos vínculos familiares e a expropriação da língua e do nome foram elementos

característicos do escravismo. De outro, porque toda a historiografia nacional foi contada sob a perspectiva dos “vencedores”. Além disso, mesmo em famílias formadas a partir de múltiplas origens, é a matriz europeia aquela sobre a qual se instituíram mecanismos públicos e iniciativas particulares de preservação da memória. Apenas em período recente, a história dos grupos, das famílias e dos indivíduos negros vem sendo reescrita, contrapondo-se à história oficial e a seus silêncios.

GRÁFICO 4
Distribuição de pessoas de 15 anos ou mais de idade por cor ou raça, segundo a forma de classificação de cor ou raça (2008)
 (Em %)



Fonte: IBGE (2011).

Obs.: Foram agregadas sete categorias mais frequentes de cor ou raça declarada de forma espontânea. Resultados referentes à soma da população do Amazonas, da Paraíba, de São Paulo, do Rio Grande do Sul, do Mato Grosso e do Distrito Federal.

No geral, pode-se dizer que, à exceção dos brancos, parte significativa dos não brancos desconhecem a sua origem. Também merece análise mais detalhada a situação das frações que se declaram pertencentes a troncos indígenas que se declaram pardas, mas são agregadas politicamente sob a condição de negras. São necessárias novas pesquisas e debates que permitam refinar o modo como devem ser tratados politicamente os sujeitos de ascendência indígena que reivindicam acesso à política de cotas. O sistema binário brancos e não brancos, conquanto aponte acertadamente as desigualdades raciais, ao simplificar excessivamente a categoria parda, subestima a categoria indígena em nossos dados oficiais.

TABELA 2
Proporção de pessoas de 15 anos ou mais de idade por cor ou raça e alternativas de origem familiar (2008)
 (Em %)

Alternativas de origem familiar	Proporção de pessoas de 15 anos ou mais de idade, por cor ou raça						
	Branca	Morena	Parda	Negra	Preta	Indígena	Outras
Africana	5,7	11	18,6	39,5	31,3	17,1	13,4
Centro-americana	0,2	0,3	0,7	0,6	0,1	-	0,2
Europeia	63,8	21,2	27,4	18,1	15,9	22,8	58,1
Indígena	14,2	25,8	31,8	28,4	22,3	96,7	28
Judaica	0,7	0,6	0,5	0,2	-	-	0,6
Norte-americana	0,2	0,4	0,2	0,2	-	-	0,7
Oriente Médio, síria, libanesa, armênia	1,4	0,6	0,5	0,3	0,1	-	1,1
Sudeste asiático	0,7	0,5	0,7	0,9	-	-	1,5
Sul-americana (exceto brasileira)	2,2	2,3	3	1,2	2,7	10,1	3,7
Outra	5,1	8,8	6,8	6,2	11,2	2,7	5,1
Não sabe	22,9	46,8	35,7	36,1	37,8	7,9	20,4

Fonte: IBGE (2011, p. 50).

Obs.: Foram agregadas as sete categorias mais frequentes de cor ou raça declarada de forma espontânea. Resultados referentes à soma da população do Amazonas, da Paraíba, de São Paulo, do Rio Grande do Sul, do Mato Grosso e do Distrito Federal.

Do ponto de vista da execução de uma política pública, porém, novos problemas que emergiram permanecem pendentes, pois a experiência nas bancas de verificação tem sido permeada por relatos a respeito de pessoas de difícil classificação (Silveira, 2017). Não sendo possível adotar padrões fenotípicos isolados dos contextos em que processos de identificação social ocorrem, cabe às comissões de verificação adotar um tratamento isonômico aos candidatos, garantindo-se, assim, a lisura de cada processo seletivo.

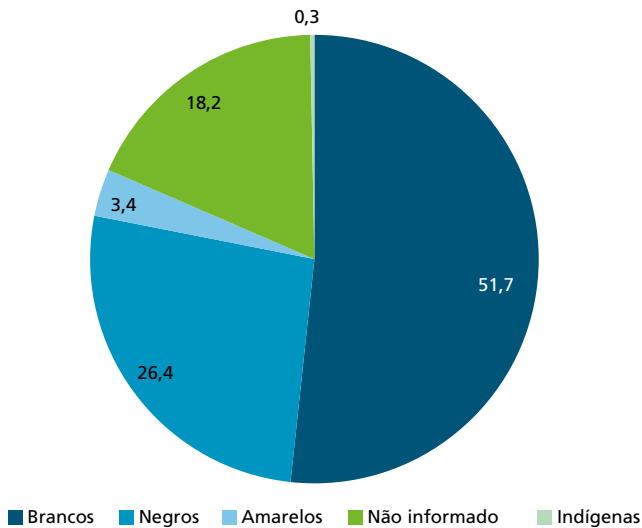
5 OS DESAFIOS À EFETIVIDADE E À EFICÁCIA DA POLÍTICA

É possível afirmar, a despeito das fraudes, que a política de ações afirmativas vem atingindo os seus objetivos? Em que contexto as fraudes constituem, de fato, um entrave à efetividade e eficácia do impulso democratizante que a política representa? As ações afirmativas no serviço público são muito recentes, motivo pelo qual seria prematuro avaliar sua efetividade ou eficácia.¹⁷ As desigualdades, no mundo do trabalho, que ela pretende alterar são profundas e, em alguma medida, outros fatores são mais relevantes do que as fraudes para a diminuição dos seus efeitos.

17. Utilizam-se os termos efetividade e eficácia aqui no sentido apontado por Marta Arretche (1998), que define efetividade como avaliação das mudanças provocadas pela ação pública na população-alvo e eficácia como o cotejo do alcance das metas propostas e a avaliação da adequação entre meios empregados e fins desejados.

Como se pode deprender do gráfico 5, o elemento racial exerce forte influência sobre a estrutura de poder, e o serviço público é um dos espelhos através dos quais se pode visualizar a supremacia branca em sua composição. De acordo com o gráfico 5, os negros ocupavam, em 2014, menos de 30% dos cargos do serviço público (Enap, 2014).

GRÁFICO 5
Distribuição de servidores do Poder Executivo em atividade (2014)
 (Em %)



Fonte: Enap (2014).

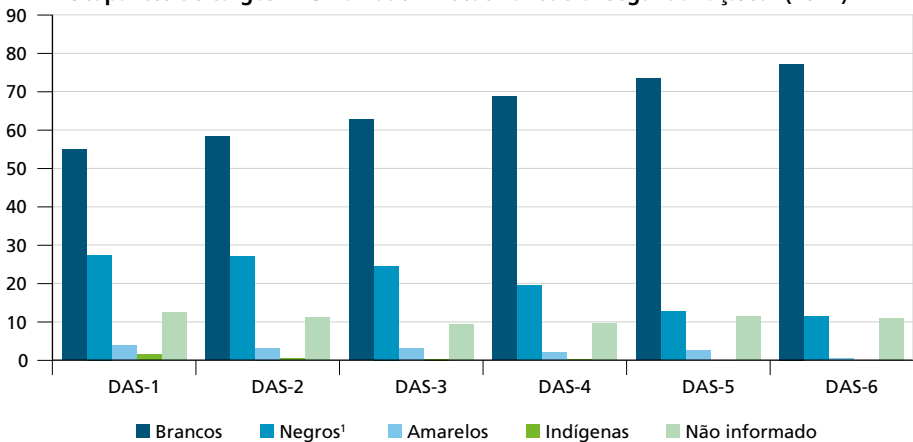
Considerando-se a distribuição dos cargos que exigem níveis de escolaridade para a sua ocupação, as disparidades são ainda maiores: os negros têm sua participação aumentada nos cargos de nível auxiliar (50,7%) e nível intermediário (31,9%), enquanto no nível superior o percentual assume níveis sensivelmente inferiores (20,1%). Isso implica dizer que os negros ocupam as funções menos remuneradas e com menor poder de influenciar o processo decisório (Estanislau, Gomor e Naime, 2015).

Quando considerada a ocupação dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS),¹⁸ os negros têm a sua participação restrita a 24,5% do total. Como os cargos de direção e assessoramento são de livre nomeação, democratizar o serviço público através da incorporação da diversidade de grupos sociais que

18. O nível de responsabilidade e o de poder decisório medidos pela ocupação dos cargos DAS aumentam de acordo com o número do cargo, representando o DAS-6 o topo da escala hierárquica.

compõem a sociedade brasileira não tem sido pauta relevante ou prioritária para o Estado brasileiro. Pelo que se depreende desses dados, portanto, a estrutura de poder no Brasil é racialmente homogênea, em contraste com o perfil heterogêneo da população brasileira (Moreira, 2016).

GRÁFICO 6

Ocupantes de cargos DAS no Poder Executivo federal segundo raça/cor (2014)

Fonte: Enap (2014).

Nota: ¹ Junção da categoria negros e pardos.

Obs.: A Enap utiliza a categoria negros para designar o grupo que o IBGE classifica como pretos.

Recorde-se que o Decreto nº 4.228/2002, que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas, previa, no art. 2º, a adoção pelo Estado de medidas administrativas que garantissem a realização de metas percentuais de participação de negros, mulheres e pessoas com deficiência nos cargos comissionados. Também previa a inclusão de cláusulas de adesão ao programa nas transferências negociadas de recursos celebradas pela administração pública federal; incentivos à adoção de ações afirmativas, através da atribuição de pontuação às empresas aderentes que participassem de processos licitatórios; bem como a instituição de metas de incremento de participação de negros, mulheres e pessoas com deficiência entre empresas prestadoras de serviços e entre técnicos e consultores contratados pelo Estado em parceria com organismos internacionais. O Estado opera em seu interior os mesmos mecanismos discriminatórios que organizam o setor privado, atuando à revelia das regras que ele mesmo criou e que, sem qualquer justificativa, optou por descumprir.

Nos últimos anos, porém, é a compressão da esfera pública e os impulsos privatizantes que comprometem de forma expressiva a capacidade de a política gerar seus efeitos. Com as baixas perspectivas de realização de novos concursos

públicos, a tendência é que a atual estrutura seja pouco afetada pelas ações inclusivas construídas nos últimos anos.

Nas universidades, porém, já é possível mensurar os impactos que as ações afirmativas vêm gerando ao longo dos últimos quinze anos. A Lei nº 12.711/2012 uniformizou, estabeleceu metas e tornou obrigatória a adoção de programas de ações afirmativas em toda a rede federal de ensino. Até 2011, cada instituição federal alocava suas vagas de acordo com o seu próprio programa. Com a lei, 31% da rede federal de ensino superior que até então não havia aderido a qualquer modalidade de reserva de vagas foi obrigada a implantá-la, o que permitiu que o número de vagas reservadas saltasse de 140.303 para 247.950 no período 2012-2015 (Eurístenes, Feres Junior e Campos, 2016).

A entrada paulatina de estudantes negros nas instituições públicas produziu resultados objetivos importantes. O peso dos negros nestas sempre foi maior do que nas instituições privadas, dadas as barreiras associadas à insuficiência de renda. Em 2001, nestas, 81% dos estudantes eram brancos e 18% eram negros; nas públicas, nesse mesmo ano, 67% eram brancos e 31,4% eram negros. Em 2015, mais de dez anos após a adoção das ações afirmativas e três anos depois da Lei nº 12.711/2012, a participação relativa de negros aumentou tanto nas instituições públicas quanto nas instituições privadas. O peso relativo dos negros, nas universidades públicas, passou para 45,1% e, nas universidades privadas, para 43,3% em 2015 – nestas foi impulsionada sobretudo pela criação do Programa Universidade para Todos (Prouni) e a expansão da política de financiamento estudantil (Fundo de Financiamento Estudantil – Fies).

O acesso ao ensino superior, conquanto não elimine as desigualdades raciais, contribui para incrementar as chances de alcançar melhores posições na sociedade, interrompendo o ciclo de vulnerabilização intergeracional da população negra. Conforme aponta os dados da PNAD Contínua 2017, no período de crise, em todos os níveis de instrução, a taxa de desocupação cresceu mais entre os negros que entre os brancos, com os diferenciais entre os grupos caindo à medida que se avançava nos níveis de instrução. Pode-se inferir, portanto, que melhoras no processo educacional ajudam a diminuir as desigualdades e a amortecer os efeitos dos ciclos de crise.

Para que seus efeitos sejam potencializados, é necessário, contudo, associá-las a outras ações antidiscriminatórias. Aqui é necessário recordar que as ações afirmativas não se resumem a medidas voltadas à garantia de acesso, compondo-se também de iniciativas voltadas à permanência dos estudantes em instituições até então voltadas majoritariamente para segmentos sociais capazes de manter-se fora do mercado de trabalho para dedicar-se exclusivamente aos estudos. Os cortes de recursos para bolsas de estudantes de graduação e pós-graduação, a diminuição

das verbas destinadas às universidades de um modo geral e os efeitos futuros do novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016 são tão relevantes quanto as fraudes no que diz respeito à eficácia da política, merecendo análise apartada que foge ao escopo deste texto.

Necessário frisar, contudo, que o combate às fraudes é também uma importante ação antidiscriminatória e deve ser perseguida para garantir que os estudantes negros possam acessar os cursos mais concorridos, nos quais a incidência dos problemas referentes à veracidade da autodeclaração tende a ser mais frequente. Dados do Exame Nacional dos Estudantes (Enade) 2016 mostram, por exemplo, que, do total de estudantes concluintes do curso de medicina naquele ano, 68,2% eram brancos e 23,1% eram pardos, o que indica a forte presença de vieses de seleção que bloqueiam o acesso de negros mesmo com as ações afirmativas.

Entre os que se formaram e ingressaram por política de ação afirmativa ou inclusão social nos cursos de medicina, 45,7% eram brancos e 41,1% eram pardos. Se considerarmos que as fraudes ocorrem basicamente entre os autodeclarados pardos, a ausência de controle pelas comissões de verificação poderia tornar a política pouco eficaz.

Evidentemente, erros de inclusão e erros de exclusão, embora comuns a qualquer política pública, não são problemas desprezíveis e precisam ser encarados para maximizar a efetividade e a eficácia das ações públicas. Porém, deve-se atentar aqui para os perigos do excesso de desejo. Almejar reduzir os erros de inclusão e os erros de exclusão a zero, ou mesmo tomá-la como horizonte, tende a tornar inviável qualquer iniciativa pública, exigindo-se um esforço institucional desproporcional aos resultados desejados. A magnitude dos erros é aqui um dado relevante, e, pelo que já foi exposto, são pequenos na maioria dos certames analisados.

A despeito dos problemas referentes às fraudes e a julgar pela experiência nas universidades, é possível afirmar que a política tem sido efetiva e eficaz, e os resultados podem ser visualizados nos indicadores educacionais, que apontam que a democratização das instituições de ensino é um processo em curso, embora inacabado e sempre passível de aprimoramentos. Os problemas a ela relacionados não são únicos e exclusivos, podendo ser encontrados em qualquer outra política pública focalizada.

Seus efeitos, portanto, não podem ser desprezados, sobretudo se considerarmos o impacto imensurável das ações afirmativas. A política de acesso, a despeito dos problemas aqui levantados, vem permitindo que milhares de jovens negros possam, pela primeira vez, pensar a universidade como desejo e possibilidade, alargando os horizontes de expectativa de quem foi socializado desde a infância para tão somente sobreviver. Os efeitos que essas políticas podem provocar são suficientes para sustentar não somente a sua permanência hoje, mas a sua continuidade como aposta em um futuro mais democrático e menos desigual.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando tratamos das políticas de ações afirmativas, estamos falando de vidas, desigualdades e trajetórias outras tornadas possíveis. Falamos de uma das poucas respostas políticas do Estado brasileiro à barbárie que ele mesmo engendrou séculos a fio. Tratamos de uma ação pública que, se não resolve, mitiga os efeitos devastadores de uma estrutura social que associa, de forma naturalizada, a identidade negra à pobreza, à morte prematura, às formas de adoecimento, ao cárcere, à violência, à ausência de beleza, de inteligência etc. Trata-se, portanto, de uma política estratégica, na medida em que atinge uma das inúmeras balizas cotidianas de práticas racistas.

A aplicação dessa política, contudo, é, em diversos aspectos, desafiadora. Primeiramente, porque falar de racismo é tratar de práticas sociais naturalizadas, inscritas na cultura institucional, nas relações sociais cotidianas, nas mais diversas relações de trabalho, no amor, nos afetos, no modo normal de funcionamento da democracia brasileira. Responder institucionalmente ao racismo, ainda que de forma parcial, significa mexer no vespeiro das subalternizações de um grupo social heterogêneo, cuja exploração produziu riquezas, percentuais do produto interno bruto (PIB), saberes e, porque não dizer, afetos baseados em relações contraditórias de proximidade e distância. Essa naturalização põe em causa, portanto, não apenas a dificuldade de percepção dos sujeitos e agentes públicos, mas aquilo que não desejamos perceber.

Trazê-la para o debate público e aprofundá-la em espaços sociais que sempre negaram a possibilidade de fazê-lo pode ser um interessante exercício de reconstrução de relações e de desconstrução de práticas sociais cotidianizadas. Sobretudo, pode ser um interessante modo de reconstruir as possibilidades de escuta do outro, cuja existência transborda a fenotípiã em que pretenderam encarcerá-lo.

Essa talvez seja uma das principais conquistas não declaradas da política de ações afirmativas: desfazer as acomodações históricas, desestabilizar instituições e socializar a insegurança que sempre fora um “patrimônio” objetivo e subjetivo dos grupos subalternizados. O mero deslocamento de corpos negros por espaços sociais historicamente monopólicos, se não produz revoluções, obriga a sociedade a pensar, a falar sobre aquilo que, durante tantos anos, se evitou pronunciar.

Já não funcionam mais as formas recalçadas pelas quais parte da intelectualidade brasileira resolveu tratar da questão racial no Brasil. Metaforizadas em categorias como classe social, pobreza e família desestruturada ou tratada como mera derivação aparente de determinações outras, o debate racial pareceu ocupar no Brasil o lugar da maçã no paraíso perdido. Enquanto matéria anticientífica, o debate permaneceu no limbo do senso comum, onde o mulatismo e a morenidade declaravam o obituário da raça.

Essa maçã, porém, foi comida por sucessivas gerações de negros e negros, que, não vendo nessas terras qualquer paraíso a perder, vêm instrumentalizando essa

política e denunciando os racismos inscritos em práticas estatais para abrir a caixa de pandora das dores seculares que só eram percebidas por quem sofria na alma e na pele o peso das práticas discriminatórias. Assim, esse corpo construído por uma subjetividade branca paranoica, criado para ser explorado e depredado, como pondera Mbembe (2014), adentra a fresta pequena da lei que o modelo de cidadania brasileiro acolheu a duras penas, após séculos de luta e militância negras diversas.

Se a questão racial fora sempre negada, obviamente a capacidade socialmente acumulada de perceber o racismo e de responder a ele ainda é um “privilegio” de poucos, sobretudo uma parcela da população negra. Isso vale também para as instituições públicas, sobretudo as instâncias decisórias, que agora se vêm diante da questão racial como “velha novidade”, tendo de compreendê-la e escutá-la para reformular suas práticas e construir respostas políticas. Esse processo de “aprendizado institucional” certamente só se completará com a ampliação da representação nas esferas decisórias como instrumento de maximização da eficácia do Estado, como preleciona Adilson Moreira (2016). Atingido esse objetivo, certamente, a política terá alcançado o teto de seus próprios efeitos, mas estamos ainda muito longe disso.

Para dar conta do desafio de responder a essa matéria densa e complexa, a legislação que modela a intervenção pública em matéria de ações afirmativas incorporou os critérios de identificação de raça/cor utilizados pelo IBGE como definidores dos beneficiários da política. A metodologia utilizada por essa instituição foi testada nos últimos quarenta anos através de pesquisas de percepção, e os resultados foram publicados e analisados de forma exaustiva, servindo como métrica para a avaliação da consistência do sistema de classificação.

Como qualquer forma de classificação, o sistema possui qualidades e limites. O modelo que temos hoje nos permite apontar as desigualdades raciais e a reprodução no tempo e no espaço. E foi esse modelo, apropriado e instrumentalizado pelo movimento negro, pesquisadores e instituições, que permitiu que políticas de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial ganhassem terreno no território árido da política institucional brasileira.

Porém, como adverte Muniz Sodré (2015), distinguir as coisas é diferente de conhecer as diferenças. Quando um candidato pede para entrar na porta da lei, para retomar aqui uma parábola kafkiana, não é uma individualização, mas uma individualidade forjada em múltiplos processos de identificação contextualizados que se manifesta. Há, portanto, entre o sistema de classificação utilizado pelo IBGE e a aplicação concreta da lei uma distância que só pode ser respondida por múltiplas mediações. Em outros termos, o combate às desigualdades que a métrica do IBGE permite visualizar, um dos objetivos últimos da lei, deve ser utilizado em diálogo com a forma complexa pela qual o racismo e a questão racial se desenrolam em diferentes contextos.

Esse é, talvez, o grande desafio da política como um todo na atualidade. Pois nossas dessemelhanças, elevadas a uma camada mais abstrata da realidade, são localizadas em um quadro comum de referências que suportam uma determinada forma de representação do real. Porém, os limites das nossas formas representacionais restringem também as possibilidades de representação estatística do fenômeno. O quesito raça/cor, frise-se, é uma variável dependente, na medida em que a autoidentificação é resposta, a um só tempo, a comparações que emergem do contexto familiar, do local de residência e trabalho, da classe social a que pertence etc. Sendo categoria relacional, portanto, é fluida e flutuante no tempo e no espaço (Sovik, 2004).

Identidades e identificações, para ficar com distinção trazida por Dora Lúcia Bertúlio (2017), operam em diferentes camadas da realidade, em diferentes práticas sociais e contextos, e necessitam ser encaradas na forma complexa em que elas se fundam. Ignorar isso significa confinar o debate sobre a questão racial na escala abstrata em que os essencialismos são formados. E é no momento de aplicar uma política que os limites dessa representação se evidenciam.

Importa, portanto, saturar os usos possíveis dessa espécie de “língua oficial do Estado”, reconhecendo aquilo que ela não pode nem pretende responder. Pois é necessário resistir ao desejo de uma metodologia de classificação que atue como uma espécie de cópia espelhar da realidade baseada em uma certeza quase biológica. Esse desejo só encontrou ressonância na história em experiências totalitárias ou em matrizes de pensamento que contribuíram para a fundação de formas de catalogação de indivíduos que aqui se pretende justamente combater.

Ademais, a objetividade, a certeza e a precisão que esse desejo supõe só são exigidas para políticas destinadas a grupos subalternizados subrepresentados na esfera institucional. Nenhuma política tem um grau de exigências e condicionantes tão elevado em nenhuma esfera do mundo jurídico ou da política, em sentido estrito, como a que se exige das políticas destinadas ao combate às desigualdades raciais. O direito e a administração pública, em diversas instâncias, são sustentados na subjetividade e discricionariedade do processo decisório. Grande parte da ação pública está sustentada, portanto, no poder de definir o público de suas próprias políticas, de produção do sujeito alvo das ações específicas de governo. Como frisado no texto, assim se deu a definição de pobreza e da agricultura familiar no Brasil. Ressalvadas as divergências sobre o melhor critério para defini-los, atualmente não há quem conteste a legitimidade das ações estatais direcionadas a esses segmentos sociais.

O Estado brasileiro está aprendendo, após mais de quinhentos anos, a lidar com uma dimensão da realidade que sempre negou reconhecer. Nesse processo, haverá acertos e erros. Novos problemas também surgirão. Porém, já constitui um significativo avanço não ter de formular as velhas perguntas como se novas fossem. Precisamos, com urgência, de novos problemas.

Por fim, cabe frisar, conforme fora dito por Dora Lúcia Bertúlio (2017), que a boa política é aquela que persegue sua própria finalidade. Perseguir a finalidade da política de ações afirmativas significa, frise-se, interferir em monopólios, questionar privilégios, acionar o incômodo, desestabilizar o que estava seguro. Obviamente, isso não ocorrerá sem resistências e dores, pois esses processos colocam em evidência esse outro que insiste em esconder-se sob o manto da impessoalidade e do mérito, traduzido em privilégio que se quer, ainda que de forma modesta, dismantelar.

REFERÊNCIAS

ANJOS, G. A questão “cor” ou “raça” nos censos nacionais. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 103-118, 2013.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

BERTÚLIO, D. L. A judicialização da política de cotas: a eliminação do candidato. *In*: SEMINÁRIO A POLÍTICA DE COTAS NO SERVIÇO PÚBLICO: AVANÇOS E DESAFIOS, 2017, Brasília. **Anais...** Brasília: Enap; SNPIR, 2017. Mimeografado.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2fSSYdW>>.

_____. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2JrUylz>>.

BUSTAMANTE, L.; VIEIRA, M. C.; LOIOLA, V. Cotas? Melhor tê-las. **Veja**, ago. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2WXf9HN>>.

CUNHA, R. B. A judicialização dos resultados das bancas. *In*: SEMINÁRIO A POLÍTICA DE COTAS NO SERVIÇO PÚBLICO: AVANÇOS E DESAFIOS, 2017, Brasília. **Anais...** Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2017.

DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: história, tendências e dilemas contemporâneos. **Dimensões, Revista de história da UFS**, v. 21, p. 101-124, 2008.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Servidores públicos federais: raça/cor – 2014**. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2F737Si>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

ESAF – ESCOLA SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. **A judicialização dos resultados das bancas.** *In:* SEMINÁRIO JURÍDICO SOBRE A POLÍTICA DE COTAS NO SERVIÇO PÚBLICO: AVANÇOS E DESAFIOS. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2017.

ESTANISLAU, B.; GOMOR, E.; NAIME, J. A inserção dos negros no serviço público federal e as perspectivas de transformação a partir da lei de cotas. *In:* FREIRE, A.; PALOTTI, P. (Orgs.). **Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas.** Brasília: Enap, 2015.

EURÍSTENES, P.; FERES JUNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Evolução da Lei nº 12.711 nas universidades federais (2016). **Levantamentos das políticas de ação afirmativa (GEMAA)**, Rio de Janeiro, p. 1-24, dez. 2016.

HENRIQUES, R. **Desigualdade racial no Brasil:** evolução das condições de vida na década de 90. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 807). Disponível em: <<https://bit.ly/2MIPv5Q>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

HOFBAUER, A. Ações afirmativas e o debate sobre o racismo no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 68, p. 9-56, 2006.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Características étnico-raciais da população:** um estudo das categorias de classificação de cor ou raça – 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipea: 40 anos apontando caminhos.** Brasília: Ipea, 2004. Edição especial. (Texto para Discussão, n. 1000). Disponível em: <<https://bit.ly/2Rnlt6t>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

MBEMBE, A. **Crítica da razão negra.** Lisboa: Antígona, 2014.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil:** contribuições para o debate. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1283).

MOEHLEKE, S. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 117, p. 197-217, nov. 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2yT3IIA>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

MOREIRA, A. J. Miscigenando o círculo do poder: ações afirmativas, diversidade racial e sociedade democrática. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 61, n. 2, p. 117-148, maio/ago. 2016.

NOGUEIRA, O. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referencia para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo social: Revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 287-308, 2006.

OSORIO, R. G. **O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE**. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 996).

RIOS, R. R. A Lei nº 12.990/2014 e o papel do Judiciário e do MP. *In*: SEMINÁRIO A POLÍTICA DE COTAS NO SERVIÇO PÚBLICO: AVANÇOS E DESAFIOS, 2017, Brasília. **Anais...** Brasília: Enap; SNPIR, 2017. Mimeografado.

SCHWARCZ, L. M. **Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na sociabilidade brasileira**. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

SILVA, A. C. **A representação social do negro no livro didático: o que mudou? Porque mudou?** Salvador: Edufba, 2011.

SILVEIRA, M. S. Um antropólogo diante dos desafios de uma política pública controversa: o caso das bancas raciais da UFPR. **Revista de Antropologia da UFSCAR**, São Carlos, v. 9, n. 2 (suplemento), p. 87-105, jul./dez. 2017.

SOARES, S. S. D. **O perfil da discriminação no mercado de trabalho: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 769). Disponível em: <<https://bit.ly/2KGDY4l>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

SODRÉ, M. **Claros e escuros: identidade, povo, mídia e cotas no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2015.

SOVIK, L. Aqui ninguém é branco: hegemonia branca e mídia no Brasil. *In*: WARE, V. (Org.). **Branquidade: identidade branca e multiculturalismo**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 363-386.

TELLES, E. E. **O significado da raça na sociedade brasileira**. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2004.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de levantamento – Acórdão nº 2894/2018**. Auditoria com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), bem como quantificar a ocorrência desse fenômeno, mapear processos e identificar fatores que contribuem para a judicialização, entre outros, realizado pela SecexPrevidência em conjunto com a SecexAdministração sobre INSS, a Advocacia-Geral da União (AGU), o Conselho da Justiça Federal (CNF), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Defensoria Pública da União (DPU). Brasília: 5 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2R1bTG9>>.

ZAKABI, R.; CAMARGO, L. Raça não existe! **Veja**, ed. 2011, jun. 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAMARGO, A. P. R. Estatística e política de população no Brasil (1870-1930): notas de pesquisa. **Estatística e Sociedade**, Porto Alegre, n. 3, p. 90-109, dez. 2013.

CALLIGARIS, C. **Hello, Brasil! e outros ensaios**: psicanálise da estranha civilização brasileira. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

FANON, F. **Os condenados da terra**. Tradução de Enilce Albergaria Rocha e Lucy Magalhães. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2005.

PINHO, O. S. A. **“O mundo negro”**: sócio-antropologia da reafricanização em Salvador. 2003. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SILVA, A. *et al.* Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **A construção de uma política de igualdade racial**: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: Ipea, 2009.