



Estado do Rio Grande do Sul  
Procuradoria-Geral do Estado

ISSN 2237-969X

# ESTUDOS DE DIREITO PGE RS

PARECER nº 15.703

## COTAS RACIAIS

CONSTITUCIONAL.  
ADMINISTRATIVO. Direitos Humanos.  
Ações afirmativas. Cotas raciais.  
Reservas de vagas no serviço público.

PARECER  
v. 1, n.1  
janeiro/junho de 2012

1

**PGE-RS**  
Procuradoria-Geral do Estado do RS

# **ESTUDOS DE DIREITO PGE RS**

## **PARECER**

### **Parecer n. 15.703**

**COTAS RACIAIS** – CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO.  
DIREITOS HUMANOS. AÇÕES AFIRMATIVAS. COTAS RACIAIS.  
RESERVA DE VAGAS NO SERVIÇO PÚBLICO.

**Publicação da Procuradoria de Informação, Documentação e Aperfeiçoamento Profissional**

**Estado do Rio Grande do Sul**

EDPGRS	Porto Alegre	v. 1	n. 1	p. 1-58	jan./jun. 2012
--------	--------------	------	------	---------	----------------

Estudos de Direito PGE RS / Procuradoria-Geral do Estado  
do Rio Grande do Sul. – Vol. 1, n. 1 (2012) - . - Porto  
Alegre : PGE, 2012-  
v.; 21 cm.  
Semestral.

Catálogo na publicação: Biblioteca da PGE/PIDAP

*Todos os direitos são reservados. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida desde que citada a fonte, sendo proibida as reproduções para fins comerciais.*

**EQUIPE TÉCNICA**

Execução, revisão e distribuição: Maria Carla Ferreira Garcia, Bibliotecária crb10/1343  
Capa: Vanessa Gasperin Carini

**Procuradoria-Geral do Estado do RS**

**Procuradoria de Informação, Documentação e Aperfeiçoamento Profissional**

Av. Borges de Medeiros, 1501 – 13. Andar

90119-900 Porto Alegre/RS

Fone/Fax: (51) 32881656 – 32881652

E-mail: [conselho-editorial@pge.rs.gov.br](mailto:conselho-editorial@pge.rs.gov.br)

Site: <http://www.pge.rs.gov.br>

Impresso no Brasil

TARSO FERNANDO HERZ GENRO  
**Governador do Estado**

BETO GRILL  
**Vice-Governador do Estado**

CARLOS HENRIQUE KAIPPER  
**Procurador-Geral do Estado**

ROSELAINÉ ROCKENBACH  
**Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos Administrativos**

BRUNO DE CASTRO WINKLER  
**Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos**

HELENA BEATRIZ CESARINO MENDES COELHO  
**Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos Institucionais**

EUZÉBIO FERNANDO RUSCHEL  
**Corregedor-Geral da PGE**

JULIANO HEINEN  
**Coordenador da Procuradoria de Informação,  
Documentação e Aperfeiçoamento Profissional**

CARLOS CÉSAR D'ELIA  
**Coordenador da Comissão Permanente de Defesa  
dos Direitos Humanos da PGE**



---

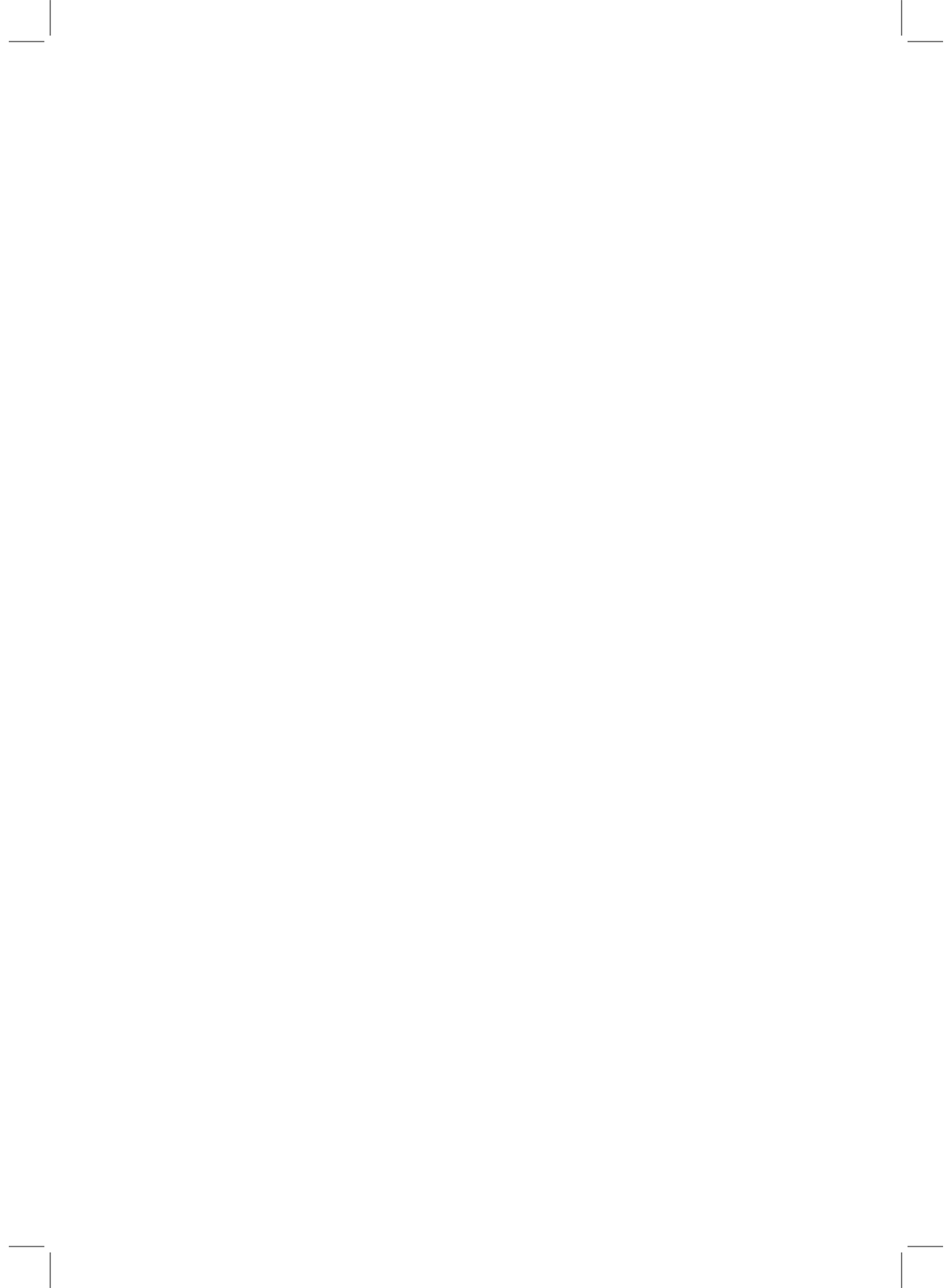
Imprensa Oficial do Estado  
do Rio Grande do Sul

**Impressão e Acabamento**



## SUMÁRIO

<b>Apresentação.....</b>	<b>07</b>
Parecer 15703	
<b>Carlos César D'Elia.....</b>	<b>09</b>



## APRESENTAÇÃO

O primeiro número da nova publicação da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, **Estudos de Direito PGE-RS**, brinda o público com a íntegra do Parecer nº 15.703, que fixa orientações para a Administração Pública Estadual no tocante à implementação de política afirmativa de cotas raciais no serviço público estadual.

O Parecer foi elaborado no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da PGE, e se constitui em atuação singular em termos de orientação jurídica à Administração Pública, uma das funções institucionais da Advocacia de Estado.

A PGE, por sua Comissão de Direitos Humanos, faz um exaustivo exame da matéria, levando em conta os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, as Constituições Federal e Estadual, legislação infraconstitucional, doutrinas e jurisprudência. O Parecer faz referência, ainda, aos 350 anos de escravização e à forma como foi erradicada, à continuação da desigualdade material entre negros e não-negros e ao mapa da desigualdade racial em vários campos: educação, trabalho e renda, saúde, analfabetismo, pobreza, riqueza, cargos de chefia ou de status social.

Não há dúvidas acerca da importância jurídica e social do presente Parecer, pois é paradigmático no que se refere ao ingresso nas carreiras do serviço público estadual, onde os afro-brasileiros estão sub-representados.

Portanto, estamos disponibilizando ao público, com a presente publicação, um estudo interdisciplinar de extrema relevância não só pelo seu caráter técnico, mas também por seu caráter político e de expressão de um momento salutar não só para negros e negras, mas sobretudo para toda a sociedade, pois o racismo, a discriminação racial e o preconceito racial são realidades a serem enfrentadas por todos nós.

Importante destacar, por fim, que o Governador Tarso Genro, em 20 de março de 2012, atribuiu caráter normativo ao Parecer objeto desta publicação, nos termos do inciso XV do artigo 82 da Constituição Estadual.

Carlos Henrique Kaipper,  
**Procurador-Geral do Estado/RS**







ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

PARECER N.º 15.703/12

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. Direitos Humanos. Ações afirmativas. Cotas raciais. Reservas de vagas no serviço público. Incidência dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da liberdade, da não-discriminação, da não-subjugação, da segurança jurídica e do pluralismo. Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as formas de Discriminação Racial. Precedentes no âmbito da Administração Pública. Lei Federal n.º 12.288/2010. Decreto Federal n.º 7.037, de 21 de dezembro de 2009 – PNDH III – Lei Estadual n.º 13.694/2011 – Estatuto da Igualdade Racial do RS. Precedentes judiciais. Posicionamento da doutrina majoritária.**

Trata-se de provocação de parte do Sr. Procurador-Geral do Estado para análise da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos da Procuradoria-Geral do Estado, com base nos artigos 1º, incisos II e III; 3º, incisos I, III e IV; 4º, inciso II e VIII; 5º, *caput* e §2º da Constituição Federal de 1988. Competência da Procuradoria-Geral do Estado forte no art. 132, *caput, in fine*, da Constituição Federal de 1988, artigo 82 inciso XV c/c o artigo 115, inciso I, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, artigo 1º, *caput, c/c* artigo 2º, incisos IV, VII, X, XII e artigo 13, parágrafo único, todos da LC n.º 11.742/2002, Portaria n.º 312, de 12 de novembro de 1999 – Regimento Interno da Comissão Permanente de Direitos Humanos da PGE, artigo 2º, *caput* e incisos I e II, objetivando fixação de orientação à Administração Pública Estadual, com caráter normativo, tocante à implementação de política afirmativa de cotas raciais no serviço público estadual.

A questão que se apresenta consiste, mais especificamente, na indagação acerca da necessidade e da possibilidade de ser adotada política afirmativa consistente na utilização do sistema de cotas raciais em sede do serviço público estadual, fixando percentual de vagas em cargos de provimento efetivo nas diversas carreiras da Administração Pública Estadual direta e indireta, a serem providos por pessoas negras,



objetivando dar efetividade a regras e princípios constitucionais e internacionais, bem como à legislação infraconstitucional.

É o relatório.

Para o equacionamento da questão há que, primeiro, se debruçar sobre a realidade social e cultural sobre a qual deve ser interpretado o conjunto de princípios e regras constitucionais, assim como demais regramentos infraconstitucionais para, em um segundo momento, apontar fundamentos jurídicos para a construção de uma interpretação dos dispositivos constitucionais e legais implicados de forma a determinar sejam consideradas, com base em tal arcabouço, as condições que possam ou não autorizar a adoção da denominada “política de cotas raciais” no âmbito do Serviço Público Estadual.

Assim sendo, o aspecto central a ser enfrentado reside na análise do princípio jurídico-constitucional da igualdade fixado no artigo 5º, *caput*, da CF/88 considerando-se sua dupla dimensão – a formal e a material – e, a partir disso, determinar-se como tal princípio se correlaciona com os demais princípios constitucionais, dando-se especial atenção ao princípio constitucional da legalidade, essencial dentre os demais princípios irradiadores e orientadores da Administração Pública previstos no artigo 37 da CF/88 e, ainda, como tais ditames constitucionais se integram na relação com os princípios fundamentais da República, assim como com as convenções internacionais e a legislação infraconstitucional, tendo-se como problema central, pois, o estabelecimento da política/ação afirmativa de cotas raciais.

É de se pontuar, de início, que, ao contrário do que, de regra, se afirma, a matéria em foco já não é tão nova e vem sendo objeto de debates há muitos anos. Ocorre apenas que as ações afirmativas passam a ter maior concretude a partir das construções jurídicas e das experiências concretas estadunidenses que têm como espaço fundante o denominado direito da antidiscriminação – *anti-discrimination Law*<sup>1</sup> - e que ultimamente, no Brasil, tem tido crescente atenção, especialmente levando-se em conta alterações sociais fundamentais e avanços importantes nos debates que vem demonstrando, com maior clareza e consistência, a realidade da discriminação racial no Brasil. Tal fato se deve, em larga medida, primeiramente aos esforços despendidos pelos movimentos sociais organizados com foco no tema da negritude, ao lado da produção científica nos mais diversos campos - especialmente nos da geografia e da sociologia - trazendo importantes reflexos no campo jurídico, no qual avanços têm sido obtidos. Tanto no campo jurídico internacional, com a elaboração de documentos consistentes em declarações, pactos e convenções, especialmente no âmbito da Organização das Nações Unidas e da União Europeia, quanto no âmbito das legislações e das jurisprudências internas, o tema tem recebido, pois, não somente crescente atenção por parte da produção doutrinária, como também concreto tratamento nos campos legislativo e jurisprudencial.

---

<sup>1</sup> Conforme Roger Raupp Rios, ao lado do enfrentamento a regras claramente discriminatórias, “(...) o direito norte-americano defrontou-se com a perpetuação da discriminação decorrente de medidas aparentemente neutras e desprovidas de intenção – a chamada discriminação indireta -. Diante destas realidades, foram empreendidas ações afirmativas visando à superação de tais atitudes e efeitos discriminatórios”( RIOS, Roger Raupp. **Direito Antidiscriminação**, discriminação direta, indireta e ações afirmativas. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2008, p.14)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

Nessa linha de evolução, tendo-se em conta, de outra parte, que já há algum tempo vêm sendo consolidadas experiências de estabelecimento de cotas raciais para ingresso em universidades federais e estaduais, assim como o estabelecimento de tal política para ingresso em cargos públicos em algumas administrações municipais, coloca-se, então, agora, o problema de saber-se acerca da conveniência de que as mesmas consequências jurídicas e sociais perseguidas se produzam no âmbito estadual, com a fixação de tal política afirmativa para acesso aos cargos públicos de provimento efetivo da Administração Pública Estadual.

Assim, tendo-se, de um lado, os fundamentos fáticos implicados - considerando-se, em especial, as abordagens sociológicas que versam sobre a realidade de discriminação racial - e, de outro, os fundamentos jurídicos - constitucionais e legais sinalizados - a matéria que ora se delimita desafia, centralmente, orientação jurídica para a Administração Pública estadual concernente à aplicação da política afirmativa de cotas raciais como critério a ser observado nos concursos públicos de cargos de provimento efetivo.

### **1 – Contextualização e delimitação do problema:**

A matéria ora analisada traz à baila uma realidade complexa que se constitui, de um lado, por sua dimensão histórica e sociológica e, de outro, por sua dimensão jurídica, sendo imperioso, para o seu deslinde, sejam ambas as dimensões bem compreendidas em suas diversas co-implicações. Dessa forma, a resposta jurídica buscada será construída de forma consistente e harmônica com o sistema jurídico, considerando-se não somente o plano infraconstitucional, mas, sobretudo, o plano constitucional. Consideradas, também, as disposições normativas das declarações, pactos e convenções internacionais ratificados pelo Brasil, em especial aqueles instrumentos que tratam concretamente da matéria.

Para tanto, enfrenta-se o problema em abordagem que compreenderá: a) os aspectos históricos; b) aspectos sociológicos implicados; c) a abordagem jurídica do problema nos planos constitucionais e infraconstitucionais e d) a solução final da questão.

#### **a) Aspectos históricos a serem considerados**

Cumprido, inicialmente, sem qualquer pretensão de fazer um exaustivo apanhado histórico, aqui não comportável, buscar-se, tão somente, pinçar, em suas raízes históricas, dois fatores que compõem a base das condições econômicas, políticas e culturais que ainda condicionam a sociedade brasileira e que ensejam a discussão acerca de políticas afirmativas de cotas raciais, quais sejam: o preconceito racial e a discriminação, entrelaçados desde suas origens, mutuamente condicionantes e condicionadores da urdidura do tecido social brasileiro e que determinam, ainda hoje, as condições de desigualdade a que são submetidos as pessoas negras.

Inequívoco que a forma como homens e mulheres de toda a África, desterrados de suas culturas e de seus laços sociais e familiares na condição de escravos, objeto de negócio altamente rentável e levados a sustentar, com sua força de trabalho



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

escrava, economias como as do Brasil à época, foi da maior brutalidade. Mas a superação daquele estado de coisas pela abolição da escravatura não foi e ainda não é suficiente para que o dano causado, a desumanidade, os estigmas e as discriminações sejam efetivamente superados.

Importa ter-se presente que a própria produção teórica anti-escravista que começava a surgir à época do Império tinha, não raro, um fundamento muito mais de ordem estratégica sob os pontos de vista econômico e político na constituição da ideia de uma “nação brasileira” do que motivações propriamente humanistas que efetivamente apontassem a ideia de igualdade entre negros e não negros.

Nesse sentido, ilustrativo o texto de João Severiano Maciel da Costa, escrito em 1821:

“(…) Comprar e vender homens ofende, sem dúvida, a humanidade porque os homens nascem livres. Mas que argumentos se pode tirar daqui?”(…) Isto quanto ao mundo civilizado, porque no resto e como na África mesmo tudo são horrores e a escravidão tem o lugar de humanidade. Que muito, pois, que os bárbaros e ferozes africanos sejam transplantados de seus areais ardentes para o belo clima do Brasil e aí empregados no suave trabalho da agricultura? Parece-nos que a questão devia reduzir-se a saber se eles perdem ou ganham na transplantação”<sup>2</sup>

Mais adiante no texto, quando aponta diversas providências e considerações sobre a forma de substituição do trabalho escravo – que conclui já então não recomendado para o Brasil – sugere, dentre outras:

“Artigo 3º - Empregar os indígenas:

Outro grandíssimo dano que nos causou o sistema de trabalho por escravos foi o desprezarmos a civilização dos indígenas, a qual, sendo muito de obrigação de conquistadores cristãos, oferecia tantas e tão sólidas vantagens. Que prosperidade seria a nossa, hoje, se em vez de inundarmos nosso belo território de bárbaros africanos escravos, que já nos embaraçam, tivéssemos sabido tirar partido de tantas gerações americanas, que desde a descoberta do Brasil têm vegetado na mais tenebrosa barbaridade e desaparecido da superfície da terra(…)”<sup>3</sup>

<sup>2</sup> COSTA, João Severiano Maciel da. **Memória sobre a necessidade de abolir a introdução dos escravos africanos no Brasil, sobre o modo e condições que esta abolição se deve fazer e sobre os meios de remediar a falta de braços que ela pode ocasionar** in *Memórias sobre a Escravidão*. Arquivo Nacional Fundação Petrônio Portella – Ministério da Justiça. Rio de Janeiro, 1988. P. 15/16. João Severiano Maciel da Costa; Primeiro Visconde com Grandeza e Marquês Queluz. Foi um magistrado e político brasileiro e Governador da Guiana Francesa quando ocupada por tropas portuguesas de 1809 a 1817. Foi deputado da Assembléia Constituinte por Minas Gerais e, após esta dissolvida, foi nomeado Ministro do Império em 10 de novembro de 1823 a 14 de outubro de 1824. O Texto foi produzido em 1821.

<sup>3</sup> Idem, *ibidem*, p. 38/39.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

É bem verdade que vozes importantes, impregnadas pelas concepções liberais que avançavam, buscaram trazer outros conteúdos ao discurso, em um contexto no qual direitos civis ainda não haviam bem sedimentado os planos de direitos e garantias individuais e direito de propriedade, que se constituía ainda em nó górdio envolvendo a questão da abolição do regime escravista e a transição para uma estrutura econômica de mercado e produção por “braços livres”, tal como fica claro na Representação à Assembleia Geral Constituinte, em 1825, de José Bonifácio:

“A sociedade civil tem por base primeira justiça e por fim principal a felicidade dos homens. Mas que justiça tem um homem para roubar a liberdade de outro homem e, o que é pior, dos filhos deste homem, dos filhos destes filhos? Mas dirão, talvez, que se favorecerdes a liberdade dos escravos será atacar a propriedade. Não vos iludais, senhores, a propriedade foi sancionada para bem de todos. E qual é o bem que tira o escravo de perder todos os seus direitos naturais e se tornar de “pessoa a coisa”, na frase dos juristas? Não é, pois, o direito de propriedade que querem defender – é o direito da força, pois, que o homem, não podendo ser coisa, não pode ser objeto de propriedade. Se a lei deve defender a propriedade, muito mais deve defender a liberdade pessoal dos homens, que não pode ser propriedade de ninguém sem atacar os direitos da Providência que fez os homens livres e não escravos, sem atacar a ordem moral das sociedades, que é a execução estrita de todos os deveres prescritos pela natureza, pela religião e pela sã política.(...)”<sup>4</sup>

Entretanto, como bem adverte Alfredo Bosi, era apenas aparente a tensão *liberalismo-escravismo*, uma vez que “...o tráfico mais ativo do que nunca, trouxe aos engenhos e às fazendas cerca de 700 mil africanos entre 1830 e 1850.(...)”<sup>5</sup>. Veja-se que, de tais manifestações até os adventos da Lei do Ventre Livre e posteriormente a abolição decorrem mais de sessenta anos e, no contexto liberal emergente da época – e que não se tratava de uma única, mas ao menos dois matizes liberais, a vertente denominada *liberal-radical* e as demais que se concentravam em torno do Partido Liberal – não haveria que se falar de uma única concepção de abolicionismo, mas de várias, de acordo com os contornos ideológicos e os interesses políticos e econômicos envolvidos.<sup>6</sup>

Na verdade, como é possível verificar, ainda que em rápida ilustração, a preocupação predominante à época que fundamentava grande parte dos abolicionistas era, de um lado, com a necessidade de alavancamento de uma outra ordem econômica para o Brasil, especialmente que possibilitasse o rumo da industrialização e a criação de mercado, o que, invariavelmente implicava a adoção de mão de obra assalariada, isso também a ser considerado no contexto de pressão da Inglaterra. De outro lado, a preocupação era com o grande aumento da população negra em relação aos brancos, o que colocaria em risco um projeto nacional para a construção de uma nação branca, aos

<sup>4</sup> SILVA, José Bonifácio de Andrada. **Representação à Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a escravatura in Memórias sobre a Escravidão**, op. cit., p. 68.

<sup>5</sup> BOSI, Alfredo. **Dialética da Colonização**. Companhia das Letras, 4ªed., São Paulo, 1992, p.197.

<sup>6</sup> Tal como adverte Alfredo Bosi, valendo-se de obra de Joaquim Nabuco, eram distinguíveis ao menos cinco vertentes: 1) os abolicionistas que fizeram campanha no Parlamento, na imprensa e no meio acadêmico; 2) os militantes da causa que se envolveram com as fugas em massa e na instrução de processos de alforria; 3) os proprietários de escravos, especialmente nordestinos e gaúchos que passaram a libertar escravos; 4) homens públicos que passaram a demonstrar intenção de resolver o problema, especialmente a partir de 1867 e 5) a ação pessoal do imperador e da princesa regente.( BOSI, Alfredo, op. cit, p.233)



moldes europeus, o que se constituiu como base para “políticas de branqueamento social”. A considerar-se, também, que enquanto os *abolicionistas* tinham em foco a libertação dos negros, especialmente preocupados com o sofrimento dos escravos, os *fazendeiros*, especialmente os cafeicultores, tinham apenas como preocupação a substituição da força de trabalho; aqueles imprimiam pressões para acelerar o processo, estes para retardar o máximo possível.<sup>7</sup>

Tal como aponta Bosi, mesmo depois da abolição há dois nós a serem considerados na história do negro: o que une liberalismo com escravidão e liberalismo com preconceito. Aponta o autor que as alternativas que restaram aos negros após a extinção da escravatura eram bastante precárias, o que, em verdade, se verifica até hoje:

“Extinto o regime legal do trabalho cativo, restaram às suas vítimas poucas saídas:

- ou a velha condição de agregados;
- ou a queda no lúmpen, que já crescia como sombra do proletariado branco de origem europeia;
- ou as franjas da economia de subsistência”<sup>8</sup>

Esse rápido panorama permite, assim, verificar as origens históricas das condicionantes que hoje são responsáveis pelas discriminações e desigualdades sofridas pelas pessoas negras, o que, aliás, foi expressamente reconhecido pelo Brasil e pelos demais países que participaram da Conferência Mundial de Durban, como se verá mais adiante, e cuja inequívoca realidade se expressa no grave quadro que a realidade social e cultural hoje no Brasil apresenta, tal como se passa a demonstrar.

## 1.2 Aspectos Sociológicos

A realidade que se verifica hoje acerca das condições sociais em que se encontram as pessoas negras no Brasil, merece ser, aqui, minimamente conhecida, de sorte a verificar-se o quanto aquelas condições históricas referidas ainda deitam raízes no tecido social e condicionam as suas condições de vida, de forma a permitir uma leitura mais aproximada sobre o quanto a “igualdade de condições” permanece precarizada e o quanto o preconceito, a discriminação e a desigualdade, de recorte racial, se constituem, ainda, em realidades invisibilizadas ou socialmente dissimuladas e no contexto social brasileiro de forma a desafiar medidas que busquem sua radical transformação.

Antes, porém, cumpre precisar como se adotarão os conceitos de negro, de pardo e de afrodescendente no presente Parecer, de forma a tornar mais precisa a compreensão do universo de pessoas implicadas. Especialmente levando-se em consideração a delimitação de quais são aquelas a quem, de regra, podem ou devem ser dirigidas as políticas voltadas para o enfrentamento das desigualdades em seu recorte

<sup>7</sup> BOSI, Alfredo, op. cit., p.241.

<sup>8</sup> BOSI, Alfredo, op. cit., p. 266.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

racial, com ênfase naquelas que se constituem no objeto central a ser aqui enfrentado, qual seja, as que se constituem nas denominadas ações afirmativas de cotas raciais.<sup>9</sup>

Não existe consenso acerca da classificação sobre raças no Brasil, sob qualquer critério que se adote. Segundo o primeiro senso realizado no Brasil em 1872, as categorias consideradas eram as de branco, negro, pardo e caboclo, sendo esta última para contemplar a população indígena. Os critérios foram bastante diversificados nos sensos posteriores, sendo a cor parda retirada no sendo de 1940 e reintroduzida definitivamente a partir dos sensos de 1950.

A cor da pele vem predominando e se constitui no critério adotado pelo IBGE no senso de 2010 com base na autodeclaração, o que, por si somente, já determinou significativas diferenças na composição de raças da população brasileira em relação ao senso do ano de 2000, tendo sido adotadas as categorias: branco, negro, pardo, amarelo, indígena<sup>10</sup>. Sem embargo, para os fins de estatística e para formulação de políticas públicas com recorte racial e, também, para os fins ora perseguidos, adotam-se o negro e o pardo como constituindo uma mesma categoria, até porque, para além da existência de componentes raciais de miscigenação entre as pessoas pardas, as condicionantes históricas e a situação social destes são muito semelhantes as das pessoas negras.

Feito isso, agora para evidenciar a realidade de profundas desigualdades a que ainda estão submetidas as pessoas negras no Brasil e, mais proximamente no Rio Grande do Sul, há que se levar em consideração uma série de estudos e pesquisas que, já há muito, vêm demonstrando que a desigualdade social no Brasil tem contornos importantes, especialmente de gênero e de raça. Dito de outra forma, são estudos, pesquisas e estatísticas que traduzem o quanto a exclusão social tem de preconceito e

---

<sup>9</sup> Conforme nota do IBGE, sobre os indicadores adotados para o sendo: “O atual debate no Brasil sobre as políticas de ação afirmativa e de promoção da igualdade no acesso das populações negra e indígena às universidades e aos concursos públicos tornou premente, no contexto institucional, a necessidade de aprofundar a reflexão sobre o sistema de classificação de cor ou raça utilizado nas pesquisas domiciliares do IBGE. Os compromissos assumidos pelo Brasil na III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, quando foi adotada a “Declaração e o Programa de Ação de Durban”, que trata especificamente das políticas e práticas de coleta e desagregação de dados, pesquisas e estudos nesta área, reforçaram essa necessidade.”(disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas\\_raciais/PCERP2008.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas_raciais/PCERP2008.pdf))

<sup>10</sup> Ainda conforme esclarece o IBGE: “Os Censos 1950 e 1960 reincorporaram o grupo pardo à categorização de cor, como unidade de coleta e análise, sendo os primeiros levantamentos que orientaram explicitamente nas suas instruções de preenchimento a respeitar a resposta da pessoa recenseada, constituindo a primeira referência explícita ao princípio de autodeclaração. No Censo 1970, mais uma vez a variável foi excluída da pesquisa, sendo que a partir do Censo 1980 o quesito voltou a ser pesquisado, desta vez no questionário da amostra. Em 1991, foi acrescentada a categoria indígena às já mencionadas, após um século de ausência esta identificação, passando a pergunta a ser denominada como de “raça ou cor” e, no Censo 2000, de “cor ou aça”. Em 2010, último censo realizado, repetiram-se as mesmas categorias de classificação da pergunta, que voltou o questionário básico aplicado à totalidade da população, sendo que, pela primeira vez, as pessoas identificadas como indígenas foram indagadas a respeito de sua etnia e língua falada. A investigação de cor ou raça também passou a integrar outras pesquisas domiciliares, tais como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, em 1987, a Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, em 2002-2003, e a Pesquisa Mensal de Emprego - PME, em 2003. Além disso, conta-se com os resultados de duas pesquisas específicas anteriores:

a PNAD, realizada em 1976, e a PME, em julho de 1998, em que foram incluídas uma pergunta aberta, de resposta espontânea, e outra fechada, ou pré-codificada, sobre a cor ou raça do entrevistado. (disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas\\_raciais/PCERP2008.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas_raciais/PCERP2008.pdf))





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

discriminação, especialmente quanto a negros e pardos, sobre quem pesam, dentro do quadro de vulnerabilidades, as maiores e profundas desigualdades.

Os dados disponíveis demonstram comparativamente a desigualdade racial em que vive a população brasileira. Vejam-se alguns números gerais.

a) Pesquisas que se debruçaram sobre a realidade da pobreza no Brasil apontaram que:

- A população total brasileira, segundo a PNAD de 2006<sup>11</sup>, é de aproximadamente 187 milhões de pessoas. Destas, 49,7 são brancas e 49,5 são negras (pretos e pardos).

- Do grupo dos 10% mais pobres, os negros correspondem a 73,2%, enquanto que são apenas 12,4% do grupo do 1% mais rico.

- Segundo relatório do PNUD<sup>12</sup>, o IDH-M<sup>13</sup> da população branca brasileira, em 2000, era 0,814, considerado alto, enquanto que o da população negra era 0,703, de desenvolvimento médio.

- Conforme o relatório, apesar de haver queda da mortalidade infantil entre 1980 e 2000, a taxa das crianças negras era ainda 66% maior que a das crianças brancas entre 1991 e 2000.

- Segundo dados compilados de 2001 e 2002, 25 milhões de pessoas no Brasil viviam abaixo da linha de pobreza. Desses 25 milhões, 70% eram negros<sup>14</sup>.

- De acordo com os mesmos dados, 58 milhões de brasileiros vivem na pobreza (um mínimo de 200 reais por mês), dos quais 63% são negros<sup>15</sup>.

Tais dados são suficientes para demonstrar que a pobreza no Brasil está concentrada na população negra e a riqueza na população branca. Mais do que isso, os estudos esta pobreza acompanha crianças até a fase adulta, do seguinte modo :

- Na faixa do nascimento até os 6 anos, 51% das crianças são pobres, das quais 38% são brancas e 65% são negras.

- Entre 7 e 14 anos, o percentual de pobres entre os brancos é de 33%; entre os negros, 61%.

- Entre 15 e 24 anos, a proporção é de 22% entre os brancos e 47% entre os negros.

<sup>11</sup> IBGE. Síntese dos Indicadores Sociais 2007. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindic\\_sociais2007/indic\\_sociais2007.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindic_sociais2007/indic_sociais2007.pdf)> Acesso em: 19.05.2008.

<sup>12</sup> PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório de Desenvolvimento Humano – Brasil 2005: Racismo, pobreza e violência. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/>> Acesso em: 19.05.2008.

<sup>13</sup> Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, derivado do IDH calculado para países.

<sup>14</sup> CARVALHO, José Jorge de. Inclusão étnica e racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior. 2ª ed. São Paulo: Attar, 2006, p. 27. Alguns capítulos do livro estão em m artigo online, elaborado em conjunto com Rita Laura Segato, disponível em: < [www.unb.br/ics/dan/Serie314empdf.pdf](http://www.unb.br/ics/dan/Serie314empdf.pdf)>

<sup>15</sup> Ibidem, p. 27.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

No campo educacional, os efeitos da pobreza acentuada na infância refletem em outros aspectos da condição social da população, principalmente em relação à educação. Vejamos as taxas de analfabetismo e média de anos de estudo colhidas pelo IBGE, referentes a 2006:

- 6,5% dos brancos com mais de 15 anos são analfabetos, enquanto que o são 14,1% dos pretos e 14,7% dos pardos.

- 16,4% dos brancos com mais de 15 anos são analfabetos funcionais, enquanto que o são 27,5% dos pretos e 28,6% dos pardos.

- Média de anos de estudo para brancos de 15 anos ou mais é de 8,1 anos, enquanto para pretos é de 6,4 e para pardos 6,2 anos.

Dados também de 2000 e 2001 sobre educação, produzidos pelo IPEA, sistematizados por Ricardo Henriques e apresentados por José Jorge de Carvalho<sup>16</sup>:

- 57% dos adultos brancos não completaram o ensino fundamental, enquanto 75,3% dos adultos negros não completaram o mesmo período de ensino.

- 63% dos jovens brancos de 18 a 23 anos não completaram o ensino médio, enquanto 84% dos jovens negros não completaram o ensino médio.

- 12,9% dos brancos completaram o ensino médio, enquanto apenas 3,3% dos negros completaram o ensino médio.

Além das conclusões tradicionais da desigualdade de ensino – como decorrência da pobreza mais acentuada entre a população negra – o relatório do PNUD ainda aponta práticas pedagógicas perpetuadoras do racismo no espaço escolar, tendo em vista que, frequentemente, constata-se procedimentos ou reprodução de argumentos ou de abordagens que tendem a reafirmar estereótipos.<sup>17</sup>

c) Mercado de trabalho:

As desigualdades educacionais, por sua vez, se refletem no mercado de trabalho. Com baixa escolaridade e precisando trabalhar mais cedo, restam cargos de menor qualificação em proporção maior aos negros.

Alguns números da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE<sup>18</sup>, referente a setembro de 2006:

- Rendimento médio real habitualmente recebido no trabalho principal: pretos e pardos R\$ 660,45; brancos R\$ 1.292,19. Diferença de 51,1%.

- Rendimento/hora habitualmente recebido no trabalho principal: pretos e pardos 4,15; brancos 8,16.

<sup>16</sup> CARVALHO, Inclusão étnica..., p. 29.

<sup>17</sup> PNUD, Relatório de Desenvolvimento Humano 2005, p. 69.

<sup>18</sup> Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=737&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=737&id_pagina=1)> Acesso em: 16.05.2008.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

- Rendimento domiciliar per capita: brancos 950,46; pretos e pardos 417,23.

- Diferença de rendimento médio real habitualmente recebido no trabalho principal para a população ocupada masculina, com 18 a 49 anos de idade e 11 anos ou mais de estudo: na indústria, 96,6%; na construção, 105,6%; no comércio, 85,6%; educação saúde e administração pública, 45,7%. Sempre em favor dos brancos.

- Rendimento médio real habitualmente recebido no trabalho principal segundo a cor ou raça e anos de estudo:

1 a 3 anos: pretos e pardos 431,01; brancos 514,23.

4 a 7 anos: 499,02 pretos e pardos; brancos 617,05.

8 a 10 anos: 556,63 pretos e pardos; brancos 691,62.

11 ou mais anos: 899,64 pretos e pardos; brancos 1728,38.

Em estudo para o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) com dados até 1999, SERGEI SOARES atribui três etapas para processo que determina diferenciação salarial entre brancos e negros (homens e mulheres): formação, inserção e definição salarial<sup>19</sup>. Conclui que a maior diferença entre salários finais em condições iguais – que podem indicar de forma mais clara discriminação direta – está entre homens brancos e mulheres brancas. Sobre a relação salarial entre homens brancos e negros, diz: “Já os homens negros também sofrem alguma discriminação na hora do contra-cheque – recebem algo em torno de 5% a 20% menos que os homens brancos, sendo que esse diferencial cresce com a renda do homem negro. Os homens negros perdem algo em torno de 10% por trabalharem em setores ou terem vínculo com o mercado de trabalho inferiores aos dos homens brancos. O restante do preço da cor é pagamento pela discriminação sofrida durante os anos formativos – é na escola, e não no mercado de trabalho, que o futuro de muitos negros é selado”<sup>20</sup>.

Vejamos as principais conclusões, com base nas 500 maiores empresas do país<sup>21</sup>:

- Cargos de chefia são 94% ocupados por brancos e apenas 3,5% ocupados por negros.

- Cargos de supervisão são 80,1% ocupados por brancos e 17,4% ocupados por negros.

- Quadro funcional: mesmo aqui, os negros são apenas 25,1%; os brancos, 73%.

<sup>19</sup> SOARES, Sergei Suarez Dillon. O Perfil da Discriminação no Mercado de Trabalho – Homens Negros, Mulheres Brancas e Mulheres Negras. IPEA – Texto para discussão n° 769. Brasília, agosto de 2000. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td\\_0769.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0769.pdf)> Acesso em: 16.05.2008.

<sup>20</sup> SOARES, O Perfil da Discriminação..., p. 23.

<sup>21</sup> Perfil Social, Racial e de Gênero das 500 Maiores Empresas do Brasil e suas Ações Afirmativas – 2007. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=5&proj=PortalIBOPE&pub=T&db=caldb&comp=Noticias&docid=BFF94D4629AE04EB832574430047A237>> Acesso em 20.05.2008.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

Os negros também são sub-representados entre Juízes, Desembargadores, Procuradores, Defensores Públicos, nos cargos da máquina administrativa do Estado e nos cargos de poder do Estado, de acordo com o PNUD<sup>22</sup>

Relatório do IBGE, na Síntese de Indicadores Sociais 2007:

“As desigualdades raciais manifestas em todos os indicadores aqui analisados expressam a recorrente exclusão social à qual homens e mulheres, identificados como pretos ou pardos, são submetidos ao longo do percurso de suas vidas. Sistemáticamente desfavorecidos quanto às condições de moradia, assistência médico-sanitária, escolaridade, emprego e renda, para mencionar os mais importantes fatores de exclusão, este segmento populacional de ascendência africana e indígena também apresenta maiores níveis de mortalidade infantil, menores valores de esperança de vida ao nascer, maiores índices de mortalidade de jovens e maiores proporções de mortalidade de gestantes.”<sup>23</sup>

É patente, que o Brasil foi construído sob o manto da opressão e escravização dos negros, pelos brancos ou, de forma mais abrangente, pelos não-negros, tal como rapidamente aqui repisado. É revelador verificar que praticamente 75% da história brasileira é forjada no modo de produção racista-escravo, ou seja, tão somente 25% de história é vivenciada fora da escravização. Portanto, foram longos anos – 350 (trezentos e cinquenta) produzindo e reproduzindo, tanto no mundo do trabalho como de resto nas demais estruturas da sociedade, aquelas condições de subalternidade e de subserviência para a população afro-descendente.

Apagar o nefasto resultado da escravidão brasileira, não é tarefa fácil, tal como adverte Hélio Santos:

“(…) o Brasil postergou o fim do escravismo até a exaustão do regime. Enquanto nos Estados Unidos o fim da escravidão se dera em 1863, aqui, isso só viria a ocorrer 25 anos depois. Essa diferença de quase uma geração se faz sentir ainda hoje. Os primeiros escravos desembarcaram naquele país em 1619, na Virgínia. Aqui, essa chegada ocorrerá 85 anos antes. Tem-se ao todo 110 anos de diferença a favor dos negros daquele país: 25 (abolição) + 85 (chegada). A situação do negro nos Estados Unidos, hoje, não é tão satisfatória quanto a do branco, mas é bem superior à do negro brasileiro. Por outro lado, a situação do branco americano é extraordinariamente melhor que a do branco daqui. Uma das lições que podemos inferir dessa história: a sociedade americana se beneficiou (como um todo) por não retardar o fim da escravidão como ocorreu no Brasil.

<sup>22</sup> PNUD, Relatório de Desenvolvimento Humano 2005, p. 46-49.

<sup>23</sup> IBGE. Síntese dos Indicadores Sociais 2007, p. 182.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

Ganhou mais ainda por não ter tido uma escravidão tão longa, lembra Helio Santos.<sup>24</sup>

Em três séculos de convívio e produção do que algumas correntes sociológicas denominam racismo oficial - racismo oficial na medida em que foi o Estado e o Direito que impingiram a subordinação jurídica e fática às pessoas de pele negra, e tão somente a elas – a que se soma o modo de como foi feita a transição do fim do modelo escravagista<sup>25</sup> para a do trabalho remunerado, tem-se como resultado e desdobramentos sociológicos, até hoje, fatores atuantes e sistemáticos no sentido de manutenção de uma elite branca e de uma pobreza negra determinando a configuração do que Helio Santos chama de Brasil branco e Brasil negro.

O Brasil branco, diz Hélio Santos<sup>26</sup> está entre as dez maiores economias mundiais, possui a segunda maior frota de jatos executivos do mundo, é o 4º maior fabricante de aviões do planeta, tem um PIB anual de mais de 1 trilhão de reais e onde praticamente inexistem negros. Já o segundo Brasil é o Brasil negro, superpovoado por negros, onde a luta recorrente é conseguir fazer três refeições diárias, onde vivem os “sem tetos”, os trabalhadores informais, onde o Fundo das Nações Unidas para a Infância UNICEF classificou o Brasil na 105ª posição em um ranking com 191 países, haja vista a mortalidade infantil, a inexistência do direito a saúde, habitação e educação dignas.<sup>27</sup>

Segundo Ricardo Henrique, em 1999 os negros<sup>28</sup> representavam 45% da população brasileira, mas correspondiam a 64% da população pobre e 69% da população indigente. Os brancos, por sua vez, eram 54% da população total, mas somente 36% dos pobres e 31% dos indigentes. Ou seja, dos 53 milhões de brasileiros pobres, 19 milhões são brancos, 33,7 milhões são negrod descendentes e entre os indigentes tem-se 6,8 milhões de brancos e 14,1 milhões de afro-brasileiros.<sup>29</sup>

Esta é a composição racial da pobreza, onde os negros estão sub-representados no topo da pirâmide social e hiper-representados na base desta pirâmide, Ricardo Henriques diz que:

---

<sup>24</sup> SANTOS, Helio. **A Busca de Um Caminho para o Brasil**: a trilha do círculo vicioso. São Paulo: SENAC, 2001, p. 77

<sup>25</sup> As negras e negros escravizados eram impedidos pelo Estado de estudar e de se qualificar. Isto produziu gerações e gerações de trabalhadores sem maiores qualificações voltados tão somente para o trabalho ou doméstico ou de campo, conforme o interesse do não-negro ao qual estava subordinado. Esta realidade foi fruto do ordenamento jurídico vigente, bem como, da estrutura do modo de produção à época, no entanto, como não foi feita políticas públicas para instrumentalizar, instruir, apoiar e colocar os escravizados no novo modo de produção, estes não estavam preparados para a industrialização que se avizinhava. Helio Silva lembra que no dia 12 eram escravos e no dia seguintes jogados à margem da sociedade fazendo deles um exército de desempregados. Para melhor entendimento sobre a forma do fim do trabalho escravo ver Helio Santos. op. cit.

<sup>26</sup> SANTOS, 2001, p. 181 *et seq*

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 186 *et seq*.

<sup>28</sup> A pesquisa informa que negros correspondem à soma dos pretos e pardos. “Em 1999 de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) entre os cerca de 160 milhões de indivíduos que compunham a população brasileira, 54% se declaravam brancos, 39,9% pardos, 5,4% pretos, 0,46% amarelos e 0,16% índios”. Ver: HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade Racial no Brasil**: evolução das condições de vida na década de 90. IPEA, 2001. Também disponibilizado no Site do IPEA, texto Nº 807.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 9



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

“O reconhecimento de que a maioria dos negros pertencente aos segmentos de menor renda per capita e que os negros ricos são menos ricos que os brancos ricos nos permitem derivar uma clivagem socioeconômica que pode traduzir-se em dois mundos um “Brasil branco” mais rico e mais desigual e um “Brasil negro” mais pobre e mais equânime. O “Brasil branco” é cerca de 2,5 vezes mais rico que o “Brasil negro”. A renda média entre os 10% mais pobres entre os brancos é superior à renda média dos 10% mais pobres entre os negros e esta diferença em favor dos brancos se repete até alcançarmos os indivíduos mais ricos das duas populações.”<sup>30</sup>

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio de 1999, a população afro-descendente (preta e parda) correspondia a pouco mais de 45% do total. O que chama atenção nesses dados é que, enquanto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil como um todo fazia o país ocupar a 74ª posição no ranking, 45% de sua população vivia 34 posições abaixo, isto é, os 73 milhões de negros e negras estavam, em termos de qualidade de vida, muitos pontos abaixo da média nacional.

Como se verifica, as condições de discriminação e de desigualdade se reproduzem no que Helio Santos se refere a sistema eficaz que ajuda na perpetuação de negros e negras na base da pirâmide social. O referido autor esquematizou este sistema chamando-o de “a trilha do círculo vicioso” a qual explicaremos resumidamente a seguir.

A denominada “trilha do Círculo Vicioso” apresenta três bases de sustentação:

- a) o fluxo a ser percorrido, tendo por orientação o racismo impondo necessária interação com as dificuldades simbólicas e materiais desta realidade;
- b) a retroalimentação entre os fatores que tende a manter o círculo vicioso, dificultando o passo seguinte,;
- c) as dificuldades estruturais e psicológicas destas relações entre o fluxo e a retroalimentação das dificuldades, pois a estrutura da trilha reflete-se na dimensão psicológica - ex: desmotivação, aceitação (in)consciente de inferioridade - e a tais resultados tanto servem para realimentar as dificuldades e ajudar na imobilidade social como também contribui para a permanência e fortalecimento dos preconceitos raciais.

Percebe-se que, em larga medida, são práticas sociais calcadas em preconceito que dão sustentação ideológica para a discriminação racial e para as desigualdades sociais apoiada em fatores raciais. Foram tais práticas e o etnocentrismo enquanto ideologia que deram sustentação a 350 anos de escravização e que ainda hoje estão na base dos processos e fluxos sociais de reprodução dos estereótipos das pessoas negras e das relações de subjugação e desigualdade.

É com tais fundamentos que formulada a proposta da “trilha do círculo vicioso”, por Hélio Santos; o fluxo em seu novo momento com a abolição da escravatura, sendo importante ter-se sempre presente a forma como aconteceu, já sucintamente relatado. Veja-se que, ainda no dia 12 de maio de 1888, afrobrasileiros eram juridicamente

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 20



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

considerados objetos, propriedade de seus donos. No dia seguinte, a Lei 3.353, - Lei Áurea -, em apenas dois artigos extingue a escravidão no Brasil. Como se observa, a escravidão foi extinta enquanto figura jurídica, mas prossegue enquanto prática social.

A partir desse primeiro momento, passa-se para o segundo momento na trilha que basicamente se constitui, de forma perversa, pela visão estigmatizante da sociedade : "negros são incapazes por natureza". A falta de estudo, falta de profissionalização, falta de poder aquisitivo é vista pela sociedade como se tal realidade tivesse sido obra dos próprios negros e inerentes ao que seria uma característica de raça e não resultado do racismo e da escravização. Há, aqui, então, um processo de retroalimentação, vez que tal visão impele o fluxo a permanecer nesse primeiro estágio do ciclo.

Segundo vários estudos, os estereótipos de negros no Brasil são geralmente negativos e a sociedade desqualifica a população negro-descendente. No ano de 1995, a Pesquisa Nacional comprovou que 43% da população brasileira acreditava que "a única coisa que os negros sabem fazer bem são música e esportes".<sup>31</sup>

O terceiro momento da "trilha" tem íntima ligação com os dois primeiros, pois a visão da sociedade é passada para os meios de comunicação. Nesse passo exsurtem os fenômenos da violência e da repressão policial, em larga medida configurando discriminação institucional direta e, até mesmo, sendo freqüente a aceitação psicológica por parte do grupo atingido, (alguns membros pertencentes ao grupo oprimido acredita nas ideias de inferioridade - reproduzidas de várias maneiras pela mídia) , fatores que cuja associação determina a desmotivação, que, a seu turno, realimenta os momentos anteriores do iter.

Um bom exemplo de que a massificação de estereótipos racistas acaba fazendo com que boa parte da população negra acredite ou reproduza os estereótipos negativos a ela anuído, foi comprovado pela Pesquisa Nacional de 1995 onde 23% dos brasileiros entrevistados confirmaram acreditar que "os negros quando não fazem na entrada, fazem na saída"<sup>32</sup>. Nesta pesquisa ficou demonstrado que um número muito próximo de negros e não-negros acreditam neste estereótipo, ou seja, os próprios negros acabam introjetando e reproduzindo os preconceitos estigmatizantes sobre si mesmos.

O quarto momento do ciclo tem uma relação psicossocial, que é a falta de identidade racial, a negação de suas origens e todo o desdobramento psiemocional e político de tal realidade. Novamente, esse momento, que é também já fruto das passagens anteriores, integra o processo de *feedback* .

No quinto momento, de forma mais específica, é demonstrado o grande desdobramento político: a imobilização política, ou negação da realidade de opressão, preconceito, discriminação e exclusão racial. Já o momento subsequente é a manutenção das dificuldades, oriundas da imobilidade política do anterior; é o retorno aos processos ou momentos iniciais da trilha - dificuldades econômicas e educacionais - , iniciando um novo círculo e assim infinitamente.

A denominada "trilha do círculo vicioso" de Hélio Santos é uma abordagem que busca minimamente demonstrar alguns dos processos sociais mais importantes que se reproduzem e retroalimentam, tendo como uma das principais consequências a imobilidade social de grande parte da população negra.

<sup>31</sup> Pesquisa Nacional de 1995 apud TELLES, 2003, p. 237.

<sup>32</sup> TELLES, 2003, p. 237.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

Propondo alternativas para enfrentar os fatores de desigualdade e discriminação ciclicamente reproduzidos, o autor aponta a necessidade de intervenções por parte do Estado através de políticas públicas de recorte étnico-racial que possam atuar como instrumentos de interrupção da exclusão e discriminação racial, de forma a contribuir efetivamente na democratização dos espaços de poder e prestígio como as universidades e serviços públicos. Um desses instrumentos é a ação afirmativa<sup>33</sup>, cujos aspectos e implicações jurídicas é o que se passa a enfrentar mais de perto.

## **2 - Abordagem jurídica do problema nos planos constitucionais e infraconstitucionais**

Conforme já assinalado, a matéria vem, de forma crescente, sendo objeto de atenção tanto por parte da doutrina quanto da jurisprudência e tem implicações com diversas disposições constitucionais, especialmente de caráter principiológico, assim como também com disposições constantes de instrumentos internacionais de Direitos Humanos do qual o Brasil é signatário. Esses últimos compreendendo a Declaração Universal de Direitos Humanos, os Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e o dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais bem como, e de forma ainda mais próxima à questão ora posta, a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.<sup>34</sup> Diz respeito, ainda, a disposições legais no plano

<sup>33</sup> “(...) a ação afirmativa é uma iniciativa pública cujo objetivo principal é adotar medidas que reparem e compensem os grupos que sofreram no passado perdas em razão de abusos de quaisquer tipos. São exemplos de abusos: exploração, discriminação, violência, preterição, tratamento degradante e impedimento sistemático ao desenvolvimento do indivíduo. Portanto, AA cuida de reparar prejuízos acumulados ao longo do tempo. Isso se dá mediante o estabelecimento de uma efetiva igualdade de oportunidades; o que já sabemos ser possível somente pela adoção da equidade, sob pena de operarmos com um sofisma. Para que nossos parceiros de viagem tenham uma visão mais completa, vamos explicar, por partes os diversos aspectos que envolvem a AA: (1) Esse tipo de medida não cuida só dos efeitos da discriminação racial. Ela pode contemplar as mais diferentes categorias: mulheres, idosos, etc. (2) AA não é “política de cotas”, como ficou conhecida no Brasil. A expressão “cotas” sinaliza um percentual -10% a 20%, etc. - e passa uma idéia de obrigação, espécie de “reserva de mercado”. Isso se dá com o fito de desqualificar no nascedouro uma iniciativa que não deixa de levar em conta o mérito (i verdadeiro) do indivíduo. Quando se cuida de deixar um dado percentual na adoção de uma política de preferência é porque se está trabalhando com a idéia de metas, a qual nada tem a ver com a odiosa tese da reserva de mercado. Entretanto, existem inúmeras áreas do país em que a ausência negra é absoluta. Referimo-nos a determinados espaços e concursos ainda proibidos para os descendentes daqueles que, com o suor e sangue (sem o sentido figurado mesmo), morreram de tanto trabalhar, mas que nenhum recurso material puderam deixar para os seus. Ora, nem o militante negro mais sectário – e há alguns poucos – reivindicaria uma “cota” que reservasse todas as vagas para os negro. No entanto, em muitos espaços da sociedade brasileira existem cotas de até 100% para brancos. São reservas de mercado absolutas que só são eternas. A reparação que se busca fazer deve cumprir um tempo suficiente para que as oportunidades passem a ter um curso de efetiva igualdade.” (SANTOS, Hélio. A Busca de Um Caminho para o Brasil: a trilha do círculo vicioso. São Paulo: SENAC, 2001, p 336-337

<sup>34</sup> A Declaração Universal data de 10/12/1948; o PIDCP foi adotado pela Resolução n.º 2200 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16/12/1966 ratificada pelo Brasil em 24/01/1992; o PIDESC também adotado pela mesma Resolução da ONU de n.º 2200, foi adotada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo n.º 226 de 12/12/1991 e Decreto Executivo n.º 591 de julho de 1992; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial foi adotada pela Resolução n.º 2106 A (XX), da Assembleia Geral da





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

infraconstitucional, principalmente a legislação federal que trata da matéria, a começar pela Lei Federal n.º 12.288/2010 – Estatuto da Igualdade Racial – e o Plano Nacional de Direitos Humanos, atualmente em sua terceira versão – PNDH 3 – objeto do Decreto Federal n.º 7.037, de 21 de dezembro de 2009, especificamente no que dispõe em sua Diretriz 9, Objetivo estratégico I, e Lei Estadual n.º 13.694/2011 que institui o Estatuto Estadual da Igualdade Racial.

Demonstrada, à sociedade, a permanência de condições de desigualdade fundadas em condições fáticas - sociais e culturais - de discriminação baseadas em preconceitos raciais desde suas origens históricas no Brasil e que redundam em condicionantes importantes de desigualdade que se reproduzem das mais diversas formas, cumpre agora, ao adentrar-se no plano jurídico, enfrentar a matéria a partir de seus elementos centrais: o preconceito e a discriminação. Cabe, neste momento, identificar-se e demonstrar-se como tais elementos, traduzidos nas práticas sociais e nos discursos hegemônicos, estabelecem um estado de coisas que agride os diversos princípios constitucionais já sinalizados e com especial relevo ao da igualdade, afrontam fundamentos do Estado Democrático de Direito e consolidam situações de iniquidade. Feito isso, buscar-se-á demonstrar que, dentre as providências necessárias e/ou possíveis para a superação de tal realidade, as ações afirmativas, em especial a política de cotas, se constituem em instrumentos não somente válidos como importantes que, ao contrário de malferir disposições de fundamentos constitucionais, em verdade os afirmam e lhes dão concretude.

O que se pretende demonstrar é que no sistema jurídico brasileiro, hoje, as ações afirmativas encontram tanto fundamentos constitucionais suficientes para serem contempladas, independentemente de disposição legal, quanto, se assim não fosse, *ad argumentandum tantum*, fundamentos legais, tendo por base as legislações federal e estadual sem que se queira afirmar que haja qualquer incompatibilidade entre o que a legislação ordinária dispõe e o que a Constituição determina; antes ao contrário, encontram-se em perfeita sintonia.

## 2.1 Do direito da antidiscriminação e o princípio da igualdade

O direito da antidiscriminação, tendo por base a preocupação central com as abordagens ao princípio da igualdade em sua dupla dimensão – formal e substancial – busca fixar conteúdos pertinentes e deles extrair consequências jurídicas de forma a dar concretude a tal princípio tanto no plano formal, enfrentando situações de tratamentos não isonômicos tendo, no plano formal a perspectiva da antidiferenciação e, no plano substancial, buscar soluções jurídicas que resolvam situações de desigualdade – e de iniquidade – no plano material, orientadas pela perspectiva da antisubordinação.<sup>35</sup>

---

ONU em 21/12/1965 e ratificada pelo Brasil em 27/3/1968 e integrada ao sistema jurídica pátrio pelo Decreto Presidencial n.º 65.810 de dezembro de 1969.

<sup>35</sup> RIOS, Roger Raupp. **Direito Antidiscriminação**, discriminação direta, indireta e ações afirmativas. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2008, p 23 ss.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

Elementos sobre os quais se debruça o direito da antidiscriminação são o preconceito e o estigma, que se constituem em leituras da realidade de forma a permear relações interpessoais e sociais em que pessoas ou grupos são vistos e tomados depreciativamente e com menor consideração a partir de suas características comportamentais, raciais, culturais, de gênero ou outras que, em não sendo contidas ou admitidas, redundam, não raro, no fenômeno da discriminação, seja ela de forma direta, quando regras e comportamentos são intencionalmente adotados de forma a excluir ou subjugar ou, de forma indireta, quando regras e comportamentos, ainda que não intencionalmente adotados, trazem como consequência efeitos idênticos ou similares àqueles.

No campo do direito antidiscriminação, aponta Roger Raupp Rios, duas grandes vertentes teóricas se debruçam sobre o princípio da igualdade, quais sejam, uma de caráter procedimentalista, que centralmente se orienta na perspectiva de que o princípio deve situar-se no âmbito do princípio majoritário como central na democracia, e outra de caráter substancialista que aponta a preocupação nuclear com efetivas desvantagens que são suportadas por determinados grupos sociais e busca soluções calcadas em abordagens libertas de condicionamentos fundados em preconceitos, objetivando combater tais situações de desigualdades<sup>36</sup>. Assim, para além mesmo da vedação a atos e critérios discriminatórios que restringem direitos, o princípio da igualdade de proteção – *equal protection doctrine* norte americana – tem por escopo evitar situações de subjugação de pessoas, comunidades ou populações.

Tal como assevera Roger R. Rios:

“A *equal protection doctrine* é compreendida como combate contra medidas estatais que tratam certa classe de pessoas de forma subordinada, sob pena de se consagrar a existência de cidadãos de segunda categoria. A seu ver<sup>37</sup>, o objetivo da XIV Emenda, ao vedar a diferenciação de tratamento, é evitar que alguns se tornem “mais iguais” que outros, sendo de rigor a afirmar que a garantia da igualdade, nesta tradição, contém mandamento de eliminação das condições que subjagam certos indivíduos e grupos diante dos demais.”<sup>38</sup>

O indigitado autor adverte, ainda, que o direito antidiscriminação, em que pese buscar soluções jurídicas para o enfrentamento à realidade da discriminação, tendo por centro uma perspectiva jurídico-dogmática, acaba permeado por importantes contribuições de outras ciências que se debruçam sobre o mesmo fenômeno.<sup>39</sup>

Efetivamente, a compreensão do humano definitivamente não deve compadecer-se de construções que elidam ou busquem elidir aspectos discriminatórios da realidade social e que restam cobertos pelo véu de discursos que objetivam colocar na invisibilidade diversas dessas facetas da sociedade, calcados em uma perspectiva anacrônica que tende a legitimar e a perpetuar práticas e condições afrontosas à dignidade da pessoa humana. Aqui, mais especificamente, condições de desigualdade às pessoas negras, calcadas no preconceito e na discriminação racial, em franca contradição com a amplitude e alcance dos princípios constitucionais fundantes de um Estado de Direito

<sup>36</sup> RIOS, op. cit. p24/27

<sup>37</sup> O autor aqui está se referindo à doutrina do constitucionalista Laurence Tribe.

<sup>38</sup> Rios, op. cit., p. 29

<sup>39</sup> Idem, ibidem, p.32



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

Democrático. Nesse sentido, cumpre repisar o que já asseverado no Parecer nº 15.494 desta Procuradoria-Geral do Estado:

“(…)Conforme doutrina de J.J. Gomes Canotilho, os direitos fundamentais cumprem com quatro funções essenciais, dentre elas a de direitos de defesa e de não discriminação, e que dá suporte a toda uma nova abordagem constitucional denominada direito antidiscriminação:

“Uma das funções dos direitos fundamentais ultimamente mais acentuada pela doutrina (sobretudo a doutrina norte-americana) é que se pode chamar **função de não discriminação**. A partir do princípio da igualdade e dos direitos de igualdade específicos consagrados na constituição, a doutrina deriva esta função primária e básica dos direitos fundamentais: assegurar que o Estado trate os seus cidadãos como cidadãos fundamentalmente iguais. Esta função de não discriminação abrange todos os direitos. Tanto se aplica aos direitos, liberdades e garantias pessoais (ex. não discriminação em virtude de religião), como aos direitos de participação política (ex: direito de acesso aos cargos públicos) como ainda aos direitos dos trabalhadores (ex: direito ao emprego e formação profissional). (...) É ainda com uma acentualização-radicalização da função antidiscriminatória dos direitos fundamentais que alguns grupos minoritários defendem a efetivação plena da igualdade de direitos numa sociedade multicultural e hiperinclusiva (“direitos dos homossexuais”, “direitos das mães/solteiras”, “direitos das pessoas portadoras de HIV”)<sup>40</sup>

Impõe-se, pois, ter-se claro que o conteúdo de texto normativo constitucional deve, em termos de interpretação de direitos fundamentais, ser compreendido da forma o mais abrangente possível – interpretação extensiva – orientação esta que também se aplica aos estatutos normativos internacionais que devem ser integrados ao sistema interno. De outro lado, esse conteúdo deve corresponder, sempre e tanto quanto possível, à realidade posta em cada momento histórico, de forma que a densidade normativa da constituição se desenvolva de forma segura e firme, especialmente quando se tem em consideração tal catálogo de direitos e, mais especialmente, quando está em questão a dignidade da pessoa humana.

Konrad Hesse, nesse sentido, adverte:

“Quanto mais o *conteúdo* de uma Constituição lograr corresponder à natureza singular do presente, tanto mais seguro há de ser o desenvolvimento de sua força normativa.

Tal como acentuado, constitui requisito essencial da força normativa da Constituição que ela leve em conta não só os elementos sociais, políticos, e económicos dominantes, mas também que, principalmente, incorpore o estado espiritual (*geistige Situation*) de seu tempo. Isso lhe há de assegurar, enquanto ordem adequada justa, o apoio e a defesa da consciência geral.”<sup>41</sup>

A necessidade de permanente atualização da realidade social diante da Constituição é de fundamental importância na perspectiva de a vida de

<sup>40</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra, Almedina, 4ª Ed, p. 403/404

<sup>41</sup> HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre, Sérgio A. Frabis Editor, 1991, p. 20.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos

milhões de pessoas que vinham sendo deixadas à margem da proteção jurídica relativamente a diversos direitos foram finalmente resgatadas em sua plenitude de cidadania, superando insustentável restrição de direitos fundamentais que se fundara em iníqua discriminação, sob todos os aspectos insustentáveis, devendo a ordem jurídica, em consonância com os ditames constitucionais garantir respeito à dignidade da pessoa humana, à liberdade, à autodeterminação, à igualdade, ao pluralismo, à intimidade, à busca da felicidade, o que somente é possível com obediência aos respectivos princípios, especialmente o da igualdade e o da não-discriminação.(...)”

O dever de igualdade alberga, em verdade, dois imperativos apenas aparentemente contraditórios, quais sejam, o do tratamento igual, expresso no mandamento de “dever de tratamento igual” e o do tratamento desigual, este expresso no “dever de tratamento desigual”. O fundamento para um e outro se encontra na existência de uma razão suficiente que aponte para a aplicação de um ou outro imperativo, o que acarreta, sempre, um “ônus argumentativo”, tal como preleciona Alexi, reportando-se à sua Teoria da Argumentação Jurídica:

“O conceito de razão suficiente é, assim, relacionado ao êxito de uma fundamentação, o qual depende da decisão sobre se todas as razões relevantes devem ser consideradas como insuficientes, ou não. Isso significa que uma razão suficiente deve ser decidida em um discurso racional. Mesmo quando racionais, os discursos jurídicos não conduzem a apenas um resultado, e mesmo que, em determinado momento, conduzam a um único resultado, o seu resultado poderá ser outro em outro momento. Por presença ou existência de uma razão suficiente para uma diferenciação não se compreende, portanto, uma presença ou existência em si mesmas, mas uma presença ou existência para interlocutores concretos e racionais.”<sup>42</sup>

Isso considerado, tem-se, então, para além da igualdade formal, impende que se leve em consideração, também, o princípio da igualdade em sua dimensão material segundo o qual igualdade deve levar em consideração os desiguais na mesma medida em que se desiguam. Devendo, todavia, ter-se presente que as desigualdades a serem consideradas para adequada aplicação do princípio da igualdade material devem ser aquelas que demandam tratamento diferenciado orientado por outro princípio, o da proporcionalidade. Trata-se de igualdade *na lei* segundo a qual o tratamento igual deve se dar, pois, entre iguais e diferentemente para hipóteses distintas, do que decorre a necessidade de delimitar-se quais critérios podem ou devem ser considerados de forma a justificar tratamentos distintos.

De fato, o princípio da igualdade material é um dos orientadores do direito constitucional e é com base neste que se coloca o compromisso de corrigir as situações de

---

<sup>42</sup> ALEXI, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva, São Paulo, Malheiros, 2008, nota n.º 39 p. 408/409







































































