

PROTAGONISMO NEGRO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A LEI DE COTAS EM TEMPO DE AVALIAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

*Arlison Dos Santos Gomes*¹ 

Resumo: Este artigo objetiva analisar os conteúdos de oito Projetos de Lei (PL) e um Anteprojeto de Lei que foram enviados ao Congresso Nacional. Com foco na avaliação da “Lei de Cotas na Educação” (12.711/12), destaca-se a subcota racial e seus desdobramentos em torno das demandas das populações negras brasileiras. Apresenta a discussão histórica, o debate político e jurídico instaurado pelos sujeitos negros sobre a necessidade da sequência das políticas públicas, com recorte racial, visto que, além da discriminação negativa, esse grupo se encontra entre os menos favorecidos no aspecto material e no acesso ao ensino superior. O estudo conclui que o Anteprojeto apresentado pelos juristas negros e negras ao Congresso Nacional está em total conformidade com as demandas das populações negras ao propor um mecanismo de controle para fazer prevalecer a política pública de ação afirmativa, fortalecendo sua segurança jurídica para o acesso de negros e negras ao ensino superior.

Palavras-chave: Protagonismo Negro. Políticas Públicas. Lei de Cotas na Educação (12.711/12). Projetos de Lei. Combate ao Racismo.

BLACK PROTAGONISM IN THE PUBLIC POLICIES: THE QUOTA LAW IN EVALUATION TIME IN THE NATIONAL CONGRESS

Abstract: This article aims to analyze the contents of eight Bills (PL) and a Draft Bill that were sent to the National Congress. Focusing on the evaluation of the “Lei de Quotas na Educação” (12,711/12), with prominence the racial under-quota and its consequences around the demands of Brazilian black populations are highlighted. It presents the historical discussion, the political and legal debate established by black subjects about the need for a sequence of public policies, with a racial clipping, since, in addition to negative discrimination, this group is among the least favored in the material aspect and in access to University education. The study concludes that the Project Draft presented by black jurists to the National Congress is in full compliance with the demands of black populations by proposing a control mechanism to make the public policy of affirmative action prevail, strengthening its legal security for the access of black people and blacks to higher education.

Keywords: Black Protagonism. Public policy. Education Quota Law (12,711/12). Law Projects. Combating Racism.

PROTAGONISMO NEGRO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LA LEY DE CUOTAS EN TIEMPO DE EVALUACIÓN EN EL CONGRESO NACIONAL

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar el contenido de ocho Proyectos de Ley (PL) y un Proyecto de Ley que fueron enviados al Congreso Nacional. Centrándose en la evaluación de la “Lei de Quotas na Educação” (12.711/12), se destaca la subcuota racial y sus consecuencias en torno a las demandas de las poblaciones negras brasileñas. Presenta a discussão histórica, o debate político e jurídico instaurado pelos sujeitos negros sobre a necessidade da sequência das políticas públicas, com recorte racial, visto que, além da discriminação negativa, esse grupo se

¹ Professor Adjunto da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), lotado no Instituto de Humanidades no Ceará, cursos de Antropologia e Humanidades, docente permanente do Mestrado Interdisciplinar em Humanidades (MIH/UNILAB) e colaborador do Programa de Pós-Graduação em História, Cultura e Espacialidades da Universidade Estadual do Ceará (PPGHCE/UECE). Doutor (2014) e Mestre (2008) em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS).

encontra entre os menos favorecidos no aspecto material e no acesso ao ensino superior. El estudio concluye que el Anteproyecto presentado por los juristas negros al Congreso Nacional cumple cabalmente con las demandas de las poblaciones negras al proponer un mecanismo de control para hacer prevalecer la política pública de acción afirmativa, fortaleciendo su seguridad jurídica para el acceso de las personas negras y negros a la educación superior.

Palabras clave: Protagonismo negro. Políticas públicas. Ley de Cuota de Educación (12.711/12). Proyectos de Ley. Lucha contra el Racismo.

Introdução

Em 2022, a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, conhecida como “Lei de Cotas na Educação”, será avaliada no Congresso Nacional. O decreto determinou a reserva de vagas para discentes que cursaram o ensino fundamental (para o acesso a instituições federais de ensino técnico de nível médio) ou o ensino médio (para o acesso a instituições federais de ensino superior) integralmente em escolas públicas. Além disso, ela agrega o critério de renda como mais um fator preponderante.²

Destacamos que essas leis são ações afirmativas que constituem políticas públicas de prazo temporário para grupos que tiveram a sua trajetória de direitos (simbólicos e materiais) historicamente prejudicada (SILVA; SILVEIRO, 2003; MUNANGA, 2003). Ademais, essas políticas encontram nas “cotas” uma possibilidade de inclusão específica por meio de vagas direcionadas a determinados segmentos discriminados, visando ao seu ingresso em instituições públicas e privadas, sejam de cunho étnico-raciais, de classe, de gênero entre outros.

As cotas étnico-raciais, no país, existem desde o início dos anos 2000. Os estados pioneiros nessa iniciativa têm sido o Rio de Janeiro, a Bahia e o Mato Grosso do Sul, além da Universidade de Brasília (UnB) (GODOI; SANTOS, 2021).

Alguns setores intelectuais e políticos defendem as políticas universais ao mesmo tempo em que não aprofundam o debate sobre os reflexos presentes em um país marcadamente influenciado por seu passado escravista e pela reprodução cotidiana do

² A Lei determina que 50% das vagas nas Universidades e nos Institutos Federais sejam destinadas a alunos oriundos do ensino público. Das vagas totais, pelo menos 50% são destinadas a pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência (atualizada pela Lei nº 13.409/2016), garantindo-lhes o direito a, no mínimo, números iguais: “[...] à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição.” (artigos 3º e 5º da Lei nº 12.711/2012). Além disso, “[...] 50% (cinquenta por cento) das vagas totais, deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.” (BRASIL, 2012).

racismo estrutural (ALMEIDA, 2018). Uma alusão a essa situação foi o manifesto “contra as cotas raciais”, escrito em 2006.³

Comumente, o discurso universal não sugere a existência das camadas mais pobres da população enquanto categorias amplamente pertencentes às populações negras. Essas, historicamente excluídas no processo pós-abolicionista e republicano, nem ao menos são incluídas nos marcos da cidadania, como evidenciam pesquisas antropológicas, históricas e sociológicas. Um processo em que a política do branqueamento e a democracia racial legitimaram a reprodução das hierarquias em um racismo à brasileira (GONZALEZ; HASENBALG, 1982; DAMATTA, 2000; GOMES; 2005a; DOMINGUES, 2011).

A revisão do programa de cotas será realizada em agosto de 2022, aquecendo novamente o debate político e na sociedade civil.⁴ Compreendemos a importância das cotas sociais e de cunho universalista em um país marcado por desigualdades de classe e de renda. Todavia, reforçamos a discussão sobre a importância de dar sequência às cotas raciais no combate à discriminação racial.⁵

Luiz Mello e Eduardo Gomor dos Santos (2021) realizaram um mapeamento crítico das proposições legislativas em tramitação no Congresso. Para os pesquisadores existem dois tipos de parlamentares responsáveis pelos PL. Os da revisão, “de autoria de parlamentares negros/as, homens e mulheres defensores das ações afirmativas com recorte étnico-racial e com histórico de atuação legislativa em defesa das ações afirmativas para pessoas negras e o de homens, brancos, defensores das cotas sociais e de renda, sem histórico de atuação legislativa” (MELLO; SANTOS, 2021, p. 539).

Este artigo tem como objetivo analisar os conteúdos de oito Projetos de Lei (PL) e de um Anteprojeto de Lei, que foram enviados ao Congresso Nacional. Os documentos,

³ Como consta no manifesto: “O princípio da igualdade política e jurídica dos cidadãos é um fundamento essencial da República [...] à Constituição brasileira. Este princípio encontra-se ameaçado de extinção por diversos dispositivos dos projetos de lei de Cotas [...]”. A carta considera que as: “Políticas dirigidas a grupos raciais estancas em nome da justiça social não eliminam o racismo e podem até produzir o efeito contrário, dando respaldo legal ao conceito de raça, e possibilitando o acirramento do conflito e da intolerância”. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/a-integra-do-manifesto-contra-as-cotas-raciais/>. Acesso em: 2 fev. 2022.

⁴ A favor das cotas, destacamos o movimento “Cotas Sim” lançado em outubro de 2021 pela Faculdade Zumbi dos Palmares. A instituição comunitária de ensino superior lidera o Movimento Cotas Sim e quer angariar um milhão de assinaturas em abaixo-assinado a ser enviado ao Senado e à Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://zumbidospalmares.edu.br/zumbi-dos-palmares-lanca-campanha-nacional-pela-renovacao-da-lei-de-cotas/>. Acesso em: 6 out. 2021.

⁵ A discriminação racial, ação de discernir, diferenciar, de preterir e dar preferência a alguém, em virtude de suas características fenotípicas observáveis. “Quando o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, o sotaque, diz-se que é de marca” (NOGUEIRA, 2006, p. 292).

que têm como foco a “Lei de Cotas na Educação”, destacam a subcota étnico-racial e seus desdobramentos no que tange às demandas das populações negras.⁶

Compreendemos que as expectativas geradas pela Lei nº 12.711/2012, bem como a sua finalidade, ainda necessitam de aperfeiçoamento, pois, desde o seu início, a entrada dos ingressantes baseou-se, exclusivamente, na “autodeclaração”, segundo critérios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).⁷

Em um país com alto grau de mestiçagem, como é o caso do Brasil, os dados podem ser mais complexos, circunstância agravada por *afroconveniência* ou *afro-oportunismo*, como apregoa Livia Maria Santana Vaz (2018). Problema destacado por Sales Augusto dos Santos (2021) ao mapear as comissões de heteroidentificação e de validação de autodeclaração étnico-racial nas universidades federais brasileiras. Em suas linhas, a Lei de Cotas não comporta mecanismos de heteroidentificação desde a sua criação.⁸

Assim, temos os seguintes questionamentos: como ter certeza de que a Lei nº 12.711/2012 atingiu seus objetivos? Como avaliar o impacto do ingresso de negros nas universidades e nos institutos federais somente pela autodeclaração? Complexo em um país marcado pela ideologia da mestiçagem e da democracia racial na identidade nacional.

O presente artigo está dividido em três tópicos: a) apresentação do protagonismo dos representantes negros na disputa pela execução das políticas públicas; b) análise do conteúdo das propostas parlamentares da Lei de Cotas, na Educação, apresentadas à Câmara Federal, e c) exame das propostas do Senado e da Comissão de Juristas Negros e Negras que foram encaminhadas à Câmara Federal.

⁶ Os PL, em virtude das eleições previstas para outubro de 2022, não terão os nomes dos seus proponentes e dos partidos políticos divulgados. Para informações completas dos PL, de suas autorias bem como de suas respectivas relatorias acessar o site da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Acesso 3 fev. 2022. Ou o site do Senado Federal: <https://www25.senado.leg.br>. Acesso 03 fev. 2022. O artigo de Luiz Mello e Eduardo Santos identifica as características do autor/a dos PL, cor, raça, partido político e tempo de atuação parlamentar (MELLO; SANTOS, 2021).

⁷ Estudo da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) indicou que, entre 2014 e 2018, a proporção de graduandos pretos e pardos nas instituições federais cresceu consideravelmente, razão que aumenta desde 2010 e superou em quase 8 pontos percentuais a de graduandos brancos em 2018 (51,2% contra 43,3%). (GODOI; SANTOS, 2021, p. 17). Para Sales Augusto dos Santos (2021, p.407) esse aumento não é real, pois os dados foram baseados nas “autodeclarações” de pertencimento étnico-racial. Para ele são necessários aprofundamentos científicos.

⁸ Tais procedimentos agregaram na execução da Lei de Cotas após decisão do Superior Tribunal Federal (STF) em 2012, e com mais intensidade após a recomendação da Procuradoria Geral da República (PGR), em 2016. Considera-se procedimento de heteroidentificação a identificação por terceiros da condição autodeclarada (PORTARIA NORMATIVA, 04/2018).

Protagonismo negro nas políticas públicas

As políticas públicas são metas e planos que os governos (nacional, estaduais e municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. Se definem como o resultado da competição entre os diversos grupos ou segmentos da sociedade que buscam defender (ou garantir) seus interesses (CALDAS, 2008).

Como os membros da identidade negra se fizeram presentes no aprimoramento das legislações que visaram a sua integração no reconhecimento da diferença? A imprensa negra, a representação do negro no parlamento e seu movimento contemporâneo organizado constituem-se elementos fundamentais às discussões na defesa dos direitos desses segmentos.⁹ Destacamos que a Constituição de 1891, art. 72, § 2, dispõe que “Todos são iguais perante a lei.” (BRASIL, 1891).

No início da República, em 11 de dezembro de 1892, surgia, em Porto Alegre, o jornal negro *O Exemplo*.¹⁰ Durante as comemorações do 13 de maio de 1893, Esperidião Calisto, articulista do jornal, denunciava que a abolição, apesar de ter destruído o cativeiro, mantinha o preconceito racial, “[...] não nas leis, mas nos costumes [...]” (ZUBARAN, 2008, p. 168).

Na Câmara Federal, a população negra já articulava as possibilidades de se fazer representada na defesa de oportunidades de trabalho e educação.¹¹ O deputado Manoel da Motta Monteiro Lopes (1867-1910) foi um exemplo. Não bastasse o racismo da imprensa, a Câmara Federal não concedeu sua diplomação. Tal situação desencadeou protestos das associações negras brasileiras pela legalização de seu mandato, fato ocorrido em 1909. Em 1910, o deputado veio a falecer aos 43 anos de idade (DOMINGUES, 2013).

Nas décadas de 1910 e 1920, a imprensa negra, em São Paulo, evidencia a robustez das agências negras em denunciar e divulgar suas realidades. O primeiro jornal negro foi o *Menelik*, fundado em 1915, depois surgiram os seguintes jornais: *A Princesa do Norte*, o *Tio Urutu*, *A Rua*, *O Xauter* e *A União*, em 1918, *O Alfinete* e o *Bandeirante*, e *A Protetora*, em 1919; *A Liberdade*, de 1920, entre outros. O mais representativo jornal no

⁹ “A identidade negra é entendida, aqui, como uma construção social, histórica, cultural e plural. Implica a construção do olhar de um grupo étnico/racial ou de sujeitos que pertencem a um mesmo grupo étnico/racial, sobre si mesmos, a partir da relação com o outro” (GOMESb, 2005, p. 43).

¹⁰ Em janeiro de 1890, o 13 de maio foi decretado feriado nacional, “consagrado à comemoração da fraternidade dos brasileiros” e, assim, passou a fazer parte do calendário oficial (DOMINGUES, 2011).

¹¹ As organizações negras, mesmo antes da abolição, em seus clubes, confrarias, associações e irmandades alfabetizavam os seus pares (GOMES, 2008).

meio negro foi *O Clarim da Alvorada*, fundado por José Correia Leite e Jayme Aguiar. José Correia Leite foi um dos fundadores da FNB (FERNANDES, 1978).

Em seu jornal, intitulado *A Voz da Raça*, a Frente Negra Brasileira (FNB) de São Paulo (1931-1937) denunciava as situações enfrentadas pelas populações negras. Para ter participação na execução das políticas públicas, a FNB criou um partido político, que foi impedido pela instauração do Estado Novo (1937-1945). Entretanto, antes de seu encerramento, a organização negociou com Getúlio Vargas (1882-1954) o acesso de negros à guarda paulista, como evidenciou Flávio Gomes (2005a).¹² Afinal de contas, a Constituição de 1934 ratificava o “Todos são iguais perante a lei.”

Em 1944, surge o Teatro Experimental do Negro (TEN), no Rio de Janeiro, grupo que reivindicava direitos sociais e combatia o racismo com base na igualdade, então evocada na Constituição de 1946.¹³ Abdias do Nascimento (1914-2011), Ruth de Souza (1921-2019) e Alberto Guerreiro Ramos (1915-1982) pertenceram a esse grupo.¹⁴

Após a Segunda Guerra Mundial, a nível internacional, é promulgada a Declaração dos Direitos Humanos (1948). Para Flávia Piovesan, o processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção desses direitos. Segundo a autora:

Esse sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais dos direitos humanos, fixando parâmetros protetivos mínimos” (PIOVESAN, 2005, p. 45).

¹² Outra organização negra denominada União dos Homens de Cor, fundada em 1943, seguiria prestando assistencialismo a nível nacional (GOMES, 2008).

¹³ O racismo “[...] é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios, a depender do grupo racial ao qual pertençam.” (ALMEIDA, 2018, p. 25).

¹⁴ Abdias foi fundador do Teatro Experimental do Negro, grupo que alfabetizava e educava as populações negras por meio do teatro. Com uma agenda exclusivamente dedicada às causas negras, teve destacada atuação no Congresso nas décadas de 1980 e 1990. Recebeu o prêmio UNESCO na categoria Direitos Humanos em 2003, faleceu em 2011, aos 97 anos. Disponível em: <https://ipeafro.org.br/personalidades/abdias-nascimento/>. Acesso em: 23 fev. 2022. Ruth de Souza, considerada uma das grandes damas do teatro brasileiro, de acordo com o Instituto de Pesquisas e Estudos Afro-Brasileiros (IPEAFRO), iniciou a sua carreira artística no Teatro Experimental do Negro em 1945. Em 1954, conquistou reconhecimento nacional e internacional por sua participação no filme *Sinhá Moça*, faleceu em 2019, aos 98 anos de idade. Disponível em: <https://ipeafro.org.br/personalidades/ruth-de-souza/>. Acesso em: 23 abril 2022. Alberto Guerreiro Ramos, teórico do grupo, foi um importante sociólogo brasileiro. Dirigiu o departamento de Sociologia do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) na década de 1950. Ocupou uma cadeira na Câmara dos Deputados de agosto de 1963 a abril de 1964, quando teve seus direitos políticos cassados pelo Ato Institucional nº 1. Faleceu em Los Angeles em 1982. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/biografias/guerreiro_ramos. Acesso em: 24 mar. 2022.

O artigo 7º da Declaração estabelece que “Todos são iguais perante a lei [...]. Todos têm direito a proteção igual contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação”. No Brasil, a Lei Afonso Arinos, Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951, foi a primeira lei de combate à discriminação racial publicada.¹⁵

Convém salientar que as posturas das organizações negras, até esse período, são integracionistas, vislumbrando atingir a igualdade universal de direitos. Entretanto, já percebendo os limites práticos dessa condição, o TEN, no Rio e em São Paulo, e a Sociedade Floresta Aurora, em Porto Alegre, organizaram congressos para debater os problemas enfrentados pelas populações negras nas décadas de 1940 e 1950 (GOMES, 2008). Na outra década, entre 1963 e 1964, Guerreiro Ramos assume na Câmara Federal e, posteriormente, tem o mandato cassado. O TEN é encerrado e Abdias, exilado.¹⁶

Na década de 1970, em pleno período da ditadura civil-militar, Carlos Santos, deputado negro do Rio Grande do Sul, disse em plenário que a Lei Afonso Arinos era um “platonismo”. Ou seja, era uma lei do “campo das ideias”, mas que não resolvia o problema na prática (GOMES, 2014).

No campo simbólico, o Grupo Palmares, de Porto Alegre, fundado em 1971, evoca, pela primeira vez, o dia 20 de novembro como o Dia da Consciência Negra; um contraponto ao 13 de maio. Por denunciar o racismo e a democracia racial, o grupo foi considerado subversivo (CAMPOS, 2006). Em 1978, nasce, em São Paulo, o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial (MNUCDR) e o 20 de novembro passa a ser considerado o Dia Nacional da Consciência Negra.¹⁷

Nesse contexto, as organizações do movimento negro contemporâneo, com outra postura em relação ao início da República, marcam a solidariedade das populações pretas

¹⁵ Afonso Arinos de Melo Franco (1905-1990), autor da Lei, era deputado conservador, vinculado a União Democrática Nacional (UDN). A Lei Afonso Arinos vigorou até a promulgação da Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989, que para além da contravenção penal definiu como crime o ato de praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça.

¹⁶ A nível internacional, em 1963, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial através da resolução 1904 (XVIII), de 20 de novembro. Em 1965, ocorre a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ALVES, 2015).

¹⁷ Neste momento, as populações negras organizadas acompanham os processos de independência dos países africanos, sobretudo de língua portuguesa e os seus desdobramentos assim como a intensificação das lutas pelos direitos civis nos Estados Unidos.

e pardas reconhecidas como negras.¹⁸ As reivindicações dos movimentos sociais se fazem mais visíveis na metade da década de 1980, no início do processo de abertura política e da constituinte. Neste momento surgem os primeiros PL a tratar das cotas para pessoas negras na educação e no trabalho (MELLO; SANTOS, 2021).

Com nova reabertura política, a pressão das organizações negras se intensifica. Na Assembleia Constituinte, Abdias do Nascimento (de volta ao Brasil), Carlos Alberto de Oliveira e Benedita da Silva fazem a diferença. Na sociedade civil, Região Norte do País, no início da década de 1980, surge o Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (CEDENPA), destacando o Encontro dos Negros do Norte e Nordeste, em 1987, com a pauta quilombola (BENTES, 2013).

No Centenário da Abolição intensificam-se as discussões no Parlamento. Conforme os parlamentares negros, “[...] uma atitude racista significará um crime, cuja liberdade não dependerá de fiança.” Uma das maiores vitórias obtidas na Assembleia Constituinte foi a aprovação do artigo “[...] da nova Constituição Brasileira, com 520 votos favoráveis, quase a totalidade dos constituintes eleitos.” (MAGAZINE, 1988, p. 12). Para Benedita da Silva, “[...] era difícil conseguir esses pequenos avanços [...] já que nas constituições passadas não havia nada.” (MAGAZINE, 1988, p. 12).

À época, Paulo Paim — assumidamente negro — não tinha como prioridade a luta contra a discriminação racial, pois suas bandeiras, segundo ele, eram sindicais. A sua crítica era que o movimento social corria o risco de não alcançar a classe trabalhadora. Entretanto, Paulo Paim “[...] não é alheio aos interesses da raça negra e defende-os por entender que estão conjugados aos dos trabalhadores.” (MAGAZINE, 1988, p. 12). Sem sucesso, ele organizou, juntamente com outros deputados negros, uma comissão pluripartidária para ir à África do Sul condenar o *apartheid*.

Além disso, os parlamentares negros não conseguiram a aprovação da ementa constitucional que determinava que “O Brasil não manterá relações diplomáticas nem firmará acordos ou pactos com a países que adotem políticas oficiais de discriminação de cor.” Emenda que, por falta de 15 votos, não conseguiu a aprovação para a próxima constituição (MAGAZINE, 1988, p. 12). Antônio de Jesus (1942-2020) e Eraldo Trindade, deputados negros, “[...] não concordavam com a luta específica contrária à

¹⁸ “Trata-se, sem dúvida, de uma definição política embasada na divisão birracial ou bipolar norte-americana, e não biológica, uma proposta política nítida de construir a solidariedade e a identidade dos excluídos pelo racismo à brasileira” (MUNANGA, 2014, p. 39-40).

discriminação racial. Para eles o problema era a discriminação social.” (MAGAZINE, 1988, p. 12).

Com a promulgação da Constituição Federal (1988), o racismo se torna crime inafiançável e imprescritível.¹⁹ A **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989**, define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e torna-se um marco. Em seu art. 1º, declara que “[...] todos serão punidos, na forma desta Lei, pelos crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.” O relator da lei foi o deputado negro Carlos Alberto Oliveira (Caó) e Benedita da Silva.

Em 1995, passadas as manifestações da *Marcha Zumbi 300*, o governo brasileiro instituiu, por decreto, o Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da população negra. Em 2000, as mudanças atingem o plano acadêmico com a criação da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN), responsável pela realização do *Congresso Brasileiro de Pesquisadores/as Negros/as*, já em sua décima segunda edição (2022).

Em Durban, na África do Sul, organizou-se a *III Conferência mundial contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlatas*, que ocorreu no período entre 31 de agosto e 7 de setembro de 2001. Um dos objetivos do encontro foi “[...] avaliar o progresso obtido na luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância, em especial com relação à declaração universal de direitos humanos.” (ALVES, 2015). O Brasil foi protagonista na conferência e estabeleceu um Comitê Nacional, composto, paritariamente, por representantes de órgãos do governo e da sociedade civil organizada.²⁰

Em relação às demandas das populações negras, o país, os estados e os municípios adotam políticas públicas de Ações Afirmativas (ALVES, 2015), criam estatutos, programas de cotas e uma série de legislações específicas de promoção da igualdade racial e de combate ao racismo.²¹

¹⁹ A inclusão dos artigos 68º e 215º, que tratam do reconhecimento das terras dos remanescentes dos quilombos e da proteção e da valorização e a difusão das manifestações culturais, afro-brasileiras também foram importantes. A criação da Fundação Cultural Palmares (1988), se torna um marco nessas perspectivas “com a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos da influência negra na formação do país” (BRASIL, 1988).

²⁰ “Entidades do Movimento negro, Indígena, de Mulheres, de Homossexuais, de Defesa da Liberdade Religiosa mobilizaram-se intensamente nesse diálogo com o governo. De radiografar e elaborar propostas de superação dos problemas pautados na referida conferência” (HENRIQUES; CAVALHEIRO, 2005, p. 216).

²¹ Com destaques para a Lei nº 10.639/03, que instituiu a obrigatoriedade do ensino da história e da cultura afro-brasileira no currículo escolar, a Lei nº 10.678/03 que criou a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), o EIR (Lei nº 12.288/2010) e a Lei de criação da Universidade da Integração

Em consonância com Matilde Ribeiro, primeira-ministra-chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) (2003-2008), a nível internacional e a nacional: “[...] a denúncia dos efeitos nefastos dos quase quatro séculos de escravização do racismo, assim como a visibilização da luta por igualdade ampliaram o ‘reconhecimento oficial da existência do racismo’ e da necessidade da sua superação.” (RIBEIRO, 2018, p. 113). Os protagonismos negros, na imprensa negra, nas organizações e representações parlamentares e no movimento negro “[...] ressignificaram e politizaram a raça levando a mudanças internas na estrutura do Estado.” (GOMES, 2017, p. 34).

A Lei de Cotas na Educação em tempo de avaliação na Câmara dos Deputados

Neste tópico analisamos o conteúdo de algumas propostas efetuadas por deputados/as referentes à Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) que será avaliada. De acordo com Marciano Seabra de Godoi e Maria Angélica dos Santos, “[...] a implementação de técnicas de discriminação positiva é necessária em vista da enorme disparidade de oportunidades em detrimento dos negros, localizados em posições oprimidas e com enorme dificuldade de acesso a espaços restritos à elite privilegiada.” (GODOI; SANTOS, 2021, p. 14).

Em dados consultados no site da Câmara Federal, observamos que o Plenário não é somente o que geralmente assistimos na televisão quando se votam as leis. A Câmara dispõe de 25 comissões de agricultura, saúde, educação, segurança pública, entre outras. Muitas são temporárias, como as Comissões Parlamentares de Inquéritos. Observamos que mais de 80% dos PL que são apresentados não precisam ser votados no plenário, se forem aprovados nas comissões internas já podem ir para o senado federal e ser encaminhados para sanção.²²

Na forma simplificada, o deputado ou a deputada apresentam o projeto, o presidente da Câmara diz a qual comissão deve ser encaminhado o texto, o presidente da Comissão escolhe o deputado ou a deputada relatora para defender ou rejeitar a aprovação e, além disso, pode haver audiências públicas com especialistas na área para aprofundar a pertinência da matéria. Posteriormente, vai para votação da Comissão de Constituição

Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) (Lei nº 12.289/2010). No que diz respeito à educação superior, no âmbito privado, “destacam-se ações voltadas aos alunos pobres, indígenas e negros por meio do Programa Universidade para Todos (PROUNI) (Lei nº 11.096/2005)” (RIBEIRO, 2018, p. 119). No campo da institucionalização simbólica, a Lei nº 12.519, de 10 de novembro de 2011, instituiu o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra, a ser comemorado, anualmente, no dia 20 de novembro, data do falecimento do líder negro Zumbi dos Palmares.

²² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>. Acesso em: 2 fev. 2022.

e Justiça para aprovação ou rejeição da proposta. Após sua aprovação, o projeto vai ao plenário, onde pode ser colocado em regime de urgência.²³

Os projetos a serem examinados tramitam na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e na Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara. Atualmente, existe, segundo o site de notícias da Uol, ao menos 36 PL que visam, de alguma forma, a atualizar a Lei de Cotas.²⁴ Analisamos cinco propostas de PL apresentados.

Quadro 1 - PL apresentados ao Congresso Nacional

Projeto de Lei	Câmaras	Data de origem	Tramitação
PL nº 1.531/2019	Câmara dos Deputados	19/3/2019	17/3/2021. Devolvida pelo relator sem manifestação na CDHM.
PL nº 461/2020	Câmara dos Deputados	3/3/2020	9/11/2021. Apensado ao PL nº 3.317/2021. Sujeito à votação em Plenário.
PL nº 5.384/2020	Câmara dos Deputados	4/12/2020	14/5/2021. Nas mãos do relator na CDHM.
PL nº 1.788/2021	Câmara dos Deputados	12/5/2021	14/12/2021. Com relator na Comissão de Educação.
PL nº 3.422/2021	Câmara dos Deputados	4/10/2021	7/2/2021. Com relator em regime de urgência no Plenário Virtual.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Câmara Federal.

Os projetos variam no que tange às demandas históricas advindas com os Direitos Humanos, às demandas dos representantes negros e do movimento negro, conforme já apresentado no primeiro tópico deste artigo, evidenciando os resultados da competição e dos interesses envolvidos.

De início, examinamos um PL que propõe a retirada das subcotas raciais da Lei de Cotas. No dia 19 de março de 2019, no PL nº 1.531/2019, tem-se uma referência a essa posição. Em seu texto, recomenda: “[...] alterar os art. 3º, 5º e 7º da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para retirar o mecanismo de subcotas raciais para ingresso nas instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio.” No PL, as cotas sociais são mantidas. Sobre as questões raciais, segundo a justificativa da proposta, uma vez que qualquer forma de discriminação é vedada pela Constituição,

²³ Disponível em <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>. Acesso em: 2 fev. 2022.

²⁴ Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2021/10/09/com-lei-de-cotas-para-ser-revisada-parlamentares-querem-excluir-negros.htm>. Acesso em: 3 fev. 2022. Segundo Luiz Mello e Eduardo Santos, a contar da aprovação da Lei 12.711/12 até maio de 2021, foram identificados aproximadamente 20 PL no Senado e 40 na Câmara”, totalizando 65 Projetos no Congresso Nacional. Sendo “1/3 das proposições apresentadas na última legislatura” (MELLO; SANTOS, 2021, p. 538).

[...] não caberia à legislação ordinária estabelecer tais distinções raciais no ordenamento jurídico pátrio. Se os brasileiros devem ser tratados com igualdade jurídica, pretos, pardos e indígenas não deveriam ser destinatários de políticas públicas que criam, artificialmente, divisões entre brasileiros, com potencialidade de criar indevidamente conflitos sociais desnecessários (JUSTIFICAÇÃO PL N° 1.531/2019. Grifo nosso).

O argumento apresentado está em consonância com o manifesto contra as cotas raciais, redigido por intelectuais e divulgado na mídia, em 2006. Como já exposto no decorrer deste texto, mais uma vez existe a preocupação, por parte de seus interlocutores, quanto ao acirramento das violências. Todavia, não pontua a violência racial contra os negros.²⁵

Novamente, de acordo com Godoi e Santos (2021), destacamos que os críticos dos programas de cotas étnico-raciais nas universidades apontavam as políticas, consideradas por eles como racialistas — e mesmo racistas — provocariam efeitos perniciosos que “[...] tensionariam o ambiente social nos *campi*, que poderiam se transformar em palco de graves conflitos raciais.” (GODOI; SANTOS, 2021, p. 18). Na realidade, a prática se mostrou bem diferente, já que, nas pesquisas produzidas até o momento, o acirramento da violência não se concretizou no ambiente universitário. Porém, “[...] é certo que as fraudes na autodeclaração podem ser vistas como uma espécie de disputa ou acirramento, mas o procedimento da heteroidentificação, já validado pelo STF, é capaz de resolver satisfatoriamente o problema.” (GODOI; SANTOS, 2021, p. 18).

Sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 186, Distrito Federal, 26 de abril de 2012), à época impetrada por um partido político contra as cotas, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou constitucionais as cotas raciais, indeferindo a ADPF. Conforme o relator do STF:

[...] Ora, tal como os constituintes de 1988 qualificaram de inafiançável o crime de racismo, com o escopo de impedir a discriminação negativa de determinados grupos de pessoas, partindo do conceito de raça, não como fato biológico, mas enquanto categoria histórico-social, assim também é possível empregar essa mesma lógica para autorizar a utilização, pelo Estado, da discriminação positiva com vistas a estimular a inclusão social de grupos tradicionalmente excluídos (LEWANDOWSKI, 2012, p. 20. Grifo nosso).

²⁵ Na atualidade, conforme os dados obtidos, a partir do informativo das “Desigualdades sociais por cor e raça no Brasil”, publicado pelo IBGE (Censo 2012 e síntese de 2018), dos cargos gerenciais no Brasil, 68,6% são ocupados por brancos e 29,9% por pretos e pardos. A taxa de analfabetismo entre os brancos era de 3,9% e dos pretos e pardos 9,1%. Na representação política, os deputados federais eleitos na última eleição foram 75,6% brancos e outros e 24,4% pretos e pardos. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 2 fev. 2022.

Ora, se o cunho universal de direitos, fundamentado na assertiva de que “Todos são iguais [...]” não resolveu historicamente o problema do racismo, a lógica foi empregar a “discriminação positiva”. Atualmente, o PL nº 1.531/2019, que propõe a retirada das subcotas raciais da Lei de Cotas, está parado aguardando designação de Relator na CDHM.

Outro projeto apresentado à Câmara, no dia 3 de março de 2020 — o PL nº 461/2020 — propõe alterar “[...] a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, e a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para vedar a realização de procedimentos de heteroidentificação racial.” Importante enfatizar que o PL traz, em seu texto, a lei da educação e de concursos.

Em seu artigo art. 2º, a proposta estabelece que “A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar acrescida do art. 6º-A, estabelecendo que “Fica vedada a realização de qualquer procedimento de heteroidentificação com o objetivo de identificação racial nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.”

Segundo a justificativa parlamentar apresentada:

Apesar de a lei prever apenas a necessidade da autodeclaração do candidato para que faça jus às vagas destinadas a candidatos negros e embora não haja previsão legal para a criação dessas comissões no âmbito das instituições federais de ensino, os comitês de heteroidentificação racial estão funcionando a pleno vapor no Brasil. Por isso, faz-se necessária a aprovação da presente proposição legislativa para que tribunais raciais sejam proibidos no Brasil (PL nº 461/2020. Grifo nosso).

Quanto à previsão legal que o texto antecedente diz não existir, o PL simplesmente silencia a recomendação nº 41, de 9 de agosto de 2016, da Procuradoria Geral da República (PGR), que determina em seu art. 1º:

Os membros do Ministério Público brasileiro devem dar especial atenção aos casos de fraude nos sistemas de cotas para acesso às universidades e cargos públicos – nos termos das Leis nº 12.711/2012 e nº 12.990/2014, bem como da legislação estadual e municipal pertinentes –, atuando para reprimi-los, nos autos de procedimentos instaurados com essa finalidade, e preveni-los, especialmente pela cobrança, junto aos órgãos que realizam os vestibulares e concursos públicos, da previsão, nos respectivos editais, de mecanismos de fiscalização e controle, sobre os quais deve se dar ampla publicidade, a fim de permitir a participação da sociedade civil com vistas à correta implementação dessas ações afirmativas. (Grifo nosso).

Importa salientar que “[...] fraudar esse sistema montado para romper com a lógica opressora é também uma forma de deslegitimar qualquer estratégia emancipatória para a população negra.” (GODOI; SANTOS, 2021, p. 24). Além disso, a recomendação da

Ação Declaratória de Constitucionalidade (Adecon) nº 41 fixa que “[...] é legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa” (STF, 2017, p. 3. Relator Ministro Roberto Barroso).

A questão é: como dar o nome de “tribunal racial” a um mecanismo indispensável para combater casos de fraude, fiscalizar e controlar a correta aplicação das ações afirmativas? Um fato curioso é que o PL apresentado não propõe mecanismos de controle de uma política pública, situação que coloca em risco a concretização de sua meta, que consiste em “[...] alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público.” O PL nº 461/2020 foi apensado a outro PL (nº 3.317/20210), que altera o Estatuto da Igualdade Racial (EIR).²⁶

Tanto o primeiro como o segundo PL (nº 1.531/2019 e nº 461/2020, respectivamente) são contrários aos interesses das populações negras, já que o primeiro propõe a retirada da subcota étnico-racial da lei e o segundo proíbe a realização das comissões de heteroidentificações na Lei de Cotas da educação e dos concursos.

O terceiro PL a ser examinado (nº 5.384, de 4 de dezembro de 2020) foi apresentado com a proposta de uma nova redação (NR) à Lei nº 12.711/2012, cujo 7º art. iria “[...] tornar permanente a reserva de vagas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, sendo garantido o serviço de assistência estudantil para aqueles estudantes que assim o necessitarem para a realização e conclusão de seu curso” (NR).

No dia 20 de abril de 2021, após debate, foi proposto um texto substitutivo, na Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas Com Deficiência, com a seguinte atualização:

Art. 7º O programa especial para o acesso às instituições federais de educação previstos nesta Lei é permanente, sendo dever do Estado a garantia de assistência estudantil e das demais condições de permanência e conclusão do curso para aqueles estudantes que assim o necessitarem. (NR). (Grifo nosso).

O PL nº 5.384/2020, diferentemente do PL apresentado anteriormente (nº 461/2020), ao invés de retroceder a finalidade da lei, procura aperfeiçoá-la introduzindo o serviço de assistência estudantil. Seu texto foi substituído posteriormente, colocando

²⁶ Esta situação evidencia negociações no PL nº 461/2020 já que o PL nº 3.317/2021 altera a Lei nº 12.288, do EIR, de 20 de julho de 2010, para dispor sobre as comissões de heteroidentificação, na forma que especifica. A proposição já está sujeita a apreciação do Plenário.

como “[...] dever do Estado a garantia de assistência estudantil e das demais condições de permanência”. Atualmente, o PL encontra-se, assim como o anterior, na CDHM, onde não foram apresentadas mais emendas.

O quarto PL aqui examinado é o nº 1.788/2021, apresentado à Câmara em 12 de maio de 2021. Em seu texto, diz:

O art. 7º da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 7º No prazo de 30 (trinta) anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.” (NR). (Grifo nosso).

Em sua tramitação, a proposta foi encaminhada à Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência. Na relatoria, foi incluso um texto substitutivo que alterou o prazo de avaliação de 30 para 15 anos. Segundo o relator responsável:

[...] não nos parece razoável que a revisão da Lei de Cotas de Acesso seja realizada somente em 2041, conforme previsto na redação original da matéria. [...]. Propomos Substitutivo anexo que prorroga a revisão do programa para 15 (anos) a contar da vigência da Lei, ou seja, em 2027. Adicionalmente, consignamos que a avaliação deverá ser realizada pelo Poder Executivo, que possui órgãos com expertise para tanto, como é o caso do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (SALA DA COMISSÃO, 12 de julho de 2021).

No dia 9 de setembro, o deputado responsável pelo PL nº 1.788/2021 propôs, indiferente ao substitutivo manifestado pela relatoria, uma audiência pública para debater a proposta inicial de 30 anos para avaliação. Atualmente, o PL está aguardando o parecer do relator na Comissão de Educação.

Os PL nº 5.384/2020 e nº 1.788/2021 (respectivamente, o terceiro e o quarto analisados) comportam avanços na Lei de Cotas na educação já que propõem a garantia da assistência estudantil bem como ampliam o prazo para uma nova avaliação.

A quinta proposta analisada — PL nº 3.422/2021 — é o único que tramita em regime de urgência na Câmara Federal.²⁷ O texto propõe novas redações à Lei nº 12.711/2012, que, em seu artigo 7º, passaria a vigorar com “[...] o prazo de 50 (cinquenta) anos a contar da data de publicação desta Lei com a previsão da revisão do programa

²⁷ O PL tramita em conformidade com o artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RESOLUÇÃO, nº 17 de 1989), prevê que a urgência pode ser solicitada pela maioria absoluta dos deputados (257) ou de líderes partidários que representem esse mesmo número de deputados. O pedido é então submetido ao plenário, onde precisa novamente da maioria absoluta para ser aprovado (257 votos).

especial [...]” e “[...] garantida a Bolsa Permanência para a prestação do serviço de assistência estudantil para os estudantes que assim o necessitarem.” No seu artigo 9º, propõe a inclusão do Conselho Nacional das Ações Afirmativas no Ensino Superior no Conselho, o qual teria “[...] a função de subsidiar os poderes públicos com avaliações e monitoramento acerca da efetividade da legislação, elaborando relatórios a cada cinco anos, sugerindo medidas complementares a serem tomadas pelas universidades.” (PL 3.422/2021). E seria formado por:

[...] membros de organizações estatais e da sociedade civil, incluindo representantes do Ministério da Educação, do Congresso Nacional, da ANDIFES (reitores de universidades federais), do CONIF (Conselho dos IFs), do FONAPRACE (Fórum de Pró-reitores de Assistência Estudantil), da União Nacional dos Estudantes, da União Brasileira de Estudantes Secundaristas, dos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (NEABs), do movimento negro antirracista e de povos indígenas (PL nº 3.422/2021. Grifo nosso).

Em relação a inclusão da Andifes (reitores de universidades federais no corpo da lei), trata-se de um avanço, visto a necessidade de um acompanhamento decorrentes do aperfeiçoamento da lei em suas regionalidades. Embora não traga em suas linhas as comissões de heteroidentificação, a ANDIFES poderia assumir o papel no combate às fraudes aprimorando tais comissões em decorrência dos desafios e dos descumprimentos das normativas jurídicas estabelecidas.²⁸

Para os autores do PL nº 3.422/2021, o combate ao racismo estrutural é fundamental, por isso a inclusão de setores no texto da proposta como os “Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (NEABs), do movimento negro antirracista e de povos indígenas.” O aumento para 50 anos de revisão, a elaboração de avaliações a cada cinco anos, o ingresso de um conselho de monitoramento e a inclusão de Bolsa Permanência se constituem como avanços robustos no aperfeiçoamento da Lei de Cotas na Educação.

A justificativa para o aumento do prazo de 50 anos de revisão, é que a Lei ainda se faz necessária para a inclusão “[...] de setores minoritários socialmente [...]”, por isso a sua manutenção com medidas complementares (PL 3.422/2021). Outro fator, segundo

²⁸ Segundo Sales Augusto: “Em razão das constantes e crescentes denúncias e, é claro, da pressão de vários agentes sociais contra as fraudes nas subcotas étnico-raciais, especialmente dos movimentos sociais negros, as universidades começaram a criar comissões de verificação para apurar as denúncias, bem como comissões de validação, para evitar as tentativas de fraude já no momento da matrícula dos/as estudantes”. Somente a partir de 2018 que o número de Comissões, em decorrência das denúncias passou a aumentar. “Entre 2013 e 2020 as Universidades Federais receberam 3.958 denúncias de fraudes, “com aumento substancial a partir de 2017, de 354,50%.” (SANTOS, 2021, p. 391).

a justificativa do PL, foi que a pandemia aumentou ainda mais o fosso das desigualdades sociais e raciais do país:

Dados do Ministério da Saúde mostram que cresce o percentual de pretos e pardos entre internados e mortos por COVID-19 (...). Nas escolas, diante do acesso precário a estruturas de internet, é a população negra, parda e indígena que sofre com a evasão escolar e o acesso ainda mais distante às universidades públicas. Não menos importante, as relações estruturadas pelo racismo e pelas desigualdades materiais ainda não foram superadas por nossa sociedade [...]. As políticas de reparação são necessárias para não retroceder em conquistas já estabelecidas [...].” (PL nº 3.422/2021).

O destaque acima evidencia o comprometimento desse PL com os setores organizados das populações negras, cujas oportunidades na educação se tornam fundamentais no combate ao racismo agravado pela pandemia.

O Senado Federal e a proposta dos/das Juristas Negros e Negras

Agora, analisamos os três PL que tramitam no Senado Federal e um anteprojeto, elaborado pelos juristas negros e negras e entregue à Câmara Federal.

Quadro 2 - PL apresentados no Senado Federal e pelos Juristas Negros e Negras

Projeto de Lei	Câmaras	Data de origem	Tramitação
PL nº 4.662/2019	Senado Federal	21/8/2019	7/12/2021. Comissão de Educação, Cultura e Esporte.
PL nº 4.656/2020	Senado Federal	18/9/2020	15/12/2021. Comissão de Educação, Cultura e Esporte.
PL nº 1.983/2021	Senado Federal	27/5/2021	27/5/2021. Secretaria de Atos e Diários.
Anteprojeto de Lei	Comissão de Juristas	30/11/2021	Entregue à Câmara Federal em sessão solene.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Senado Federal e da Comissão de Juristas.

O PL nº 4.662/2019, o primeiro apresentado ao Senado, insere na Lei de Cotas “[...] o direito aos idosos com setenta anos ou mais, que comprovadamente não tenham curso superior completo, o acesso ao ensino superior nas instituições federais de ensino superior, sem necessidade de processo ou concurso seletivo” (PL 4.662/2019). Em sua justificação, o projeto evoca o Estatuto do Idoso, segundo o qual “[...] é obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação [...].” (JUSTIFICACÃO do PL 10.741/2003).

No decorrer de sua tramitação, o projeto teve uma emenda proposta:

[...] prevendo que a reserva de vagas para os idosos seja realizada no âmbito das vagas remanescentes. Assim, considerando-se que os recursos são escassos, ao mesmo tempo se otimizará a utilização dessas vagas já existentes, que por um ou outro motivo muitas vezes não são aproveitadas [...]. (PL 4.662/2019).

Atualmente, o PL encontra-se na relatoria da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado. O projeto não entra no mérito das questões raciais ou sociais, mas inclui os idosos. Diferentemente do próximo a ser interpretado, o PL nº 4.656/2020 propõe, em NR ao artigo 7º da Lei 12.711/12: “[...] a revisão do programa especial a cada 10 anos [...]”, se o número de vagas for:

[...] igual ou superior à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, os dispositivos da Lei poderão ter sua aplicação suspensa a partir do quinto ano subsequente, assegurada a sua aplicação no caso de redução da proporção verificada a partir da suspensão (PL nº 4.656/2020).

Para o proponente do PL, a avaliação a ser realizada, neste ano, corre o risco de considerar “[...] que os seus objetivos já foram alcançados. Ocorre que, ainda que se tenha chegado próximo à proporção definida pela Lei de Cotas em alguns entes da Federação, isso não pode implicar a extinção das cotas, meramente, o que permitiria um retrocesso nos seus resultados.” (PL 4.656/2020). Se a Lei não atingir o quantitativo da região avaliada, após o quinto ano ela automaticamente continua, como uma espécie de “gatilho”. Se atingir a proporção, ela vigorará por mais cinco anos até o seu encerramento.

Ou seja, para avaliar a lei é preciso estar atento à sua avaliação em cada ente federativo, sobretudo a partir do quantitativo de raça e cor estabelecido, pelo IBGE, de 5 em 5 anos. Além disso, para o autor, nesse momento de crise política, econômica e social são necessárias políticas “[...] que assegurem o acesso a ensino de qualidade nos demais níveis de educação [...]”. Segundo a lei:

[...] sem a ampliação de políticas de redução da desigualdade de renda e redução da miséria, que voltaram a crescer no Brasil desde 2016, a extinção das cotas seria um pesado golpe nas camadas mais necessitadas e discriminadas da população (PL 4.656/2020. Grifo nosso).

Na justificativa anterior, fica nítida a preocupação com os setores mais discriminados da população; pobres e negros que, desde o ano de 2016, com o aumento da desigualdade, passaram a ser os mais prejudicados e mais atingidos com a extinção das cotas. Destacamos que, nesse período, ocorreu uma crise aguda na democracia

representativa brasileira por meio de um processo de *Impeachment* da Chefe do Executivo. Situação que se acentuou na sociedade com as disputas entre setores conservadores e progressistas com influências no parlamento. Atualmente, o PL nº 4.656/2020, assim como o anterior, encontra-se na relatoria da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado, mas nas mãos de outro/a relator/a.

A terceira proposta apresentada no Senado é o PL nº 1.983/2021, que, em seu artigo 3º, para além das subcotas raciais e sociais e das pessoas com deficiência, inclui “[...] egressos de programa de acolhimento institucional na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (PL 1983/2021)”. (Grifo nosso). Como justificativa, o proponente declara:

[...] este projeto visa a criar cotas em universidades federais para adolescentes que não foram adotados. Intencionamos assegurar, portanto, o direito universal à educação a grupo que se encontra socialmente vulnerável em um período de formação intelecto-emocional de grande complexidade: a adolescência (PL 1.983/2021).

Os PL nº 4.662/2019, que trata da inclusão dos idosos, e o nº 1.983/2021, que propõe a alteração da Lei de Cotas na Educação por meio do ingresso dos adolescentes vulneráveis, encontram-se parados no Plenário do Senado Federal, na Secretaria Legislativa.

Por último, e não menos importante, foi o ato do Presidente da Câmara dos Deputados que, no dia 17 de dezembro de 2020, instituiu a criação da “Comissão de juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país.” (RELATÓRIO COMISSÃO DE JURISTAS, 2021). A comissão foi formada por juristas negros, presidida pelo ministro Benedito Gonçalves, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e teve como relator Sílvio Luiz de Almeida: “[...] foi criada em decorrência da morte de João Alberto, o consumidor negro espancado até a morte por seguranças em uma loja do supermercado Carrefour, em Porto Alegre [...]” no dia 20 de novembro de 2020.²⁹

Conforme estimativas apontadas em relação à “[...] taxa de homicídios para cada 100 mil jovens, entre 15 e 29 anos de idade, a média de brancos mortos é de 34,0 e 98,5 pretos e pardos.” (IBGE, 2018). Infelizmente, situações que não são exceção e

²⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/732919-juristas-que-analisam-legislacao-sobre-racismo-tem-encontro-com-parlamentares-negros/>. Acesso em: 3 fev. 2022.

evidenciam o risco atinente às vidas negras no Brasil. É certo que todos nós corremos riscos; mas, em um processo histórico marcado por escravidão, estigmas, racismo e discriminação racial, não há como ignorar o problema enquanto estrutural.

Em novembro de 2021, a comissão de juristas apresentou um relatório robusto, com mais de 600 páginas, ao Congresso Nacional, com propostas contundentes de combate ao racismo estrutural. As propostas constam com os seguintes eixos: a) combate ao racismo no setor público, b) combate ao racismo institucional no setor privado e c) segurança pública, sistema de justiça criminal e combate ao racismo (COMISSÃO DE JURISTAS, 2021).

Mesmo não sendo um PL, o documento se torna importante por ter sido uma iniciativa da Câmara Federal. Nesse sentido, convém avaliar o Anteprojeto da comissão de juristas no que tange a sua proposta em tempo de avaliação da Lei de Cotas na Educação.

O Anteprojeto dos Juristas afirma que a proposta visa a “[...] aprimorar e democratizar o acesso às instituições de ensino superior e de ensino técnico de nível médio.” (ANTEPROJETO, 2021). O documento traz a ampliação das subcotas sociais e raciais ao incluir “[...] as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação, ao Ministérios da Defesa e da Economia.” (ANTEPROJETO, 2021), e traz o critério de proporcionalidade e as avaliações periódicas. Entretanto, o avanço substancial do documento é a inclusão do procedimento de validação de documentos, para indígenas e pessoas com deficiência, e de heteroidentificação para pretos e pardos.

No artigo 5-D, da proposta diz:

Art. 5º-D As instituições federais de ensino deverão constituir comissão de heteroidentificação, com número ímpar e mínimo de 3 (três) membros (...). § 1º A comissão de heteroidentificação terá como atribuição exclusiva a análise fenotípica de candidato que se autodeclarar negro (preto ou pardo) (...). § 2º A comissão de heteroidentificação deverá ser constituída com pelo menos metade de membros que se autodeclarem negros (pretos ou pardos). (ANTEPROJETO, 2021). (Grifo nosso).

Ressaltamos que o documento elaborado pelos Juristas negros e negras, entregue à Câmara Federal, além de estender as cotas para outros ministérios estratégicos — como as instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação, aos Ministérios da Defesa e da Economia — foi o único projeto que trouxe em suas linhas a comissão de heteroidentificação como mecanismo de controle. Com alusão aos marcadores

fenotípicos de pretos ou pardos (negros), define que a comissão deve ser formada por maioria de seus membros pretos e pardos (negros), estabelecendo parâmetros objetivos de controle e segurança à sua finalidade.

Considerações finais

Para desenvolver o objetivo deste artigo foi necessário apresentar o protagonismo dos representantes negros na disputa das políticas públicas para melhorar as suas condições, visto que, na prática, a Lei de Cotas (assim como qualquer outra lei instituída com base na normativa jurídica de que “todos somos iguais”) não resultou, ao longo da história, oportunidades substanciais para as populações negras. Inclusive, parafraseando Kabengele Munanga, a identidade negra em nenhum momento propôs a separação na sociedade brasileira, mas apenas a inclusão (MUNANGA, 2014).

Em agosto de 2022, a Lei de Cotas na Educação (12.711/2012) será avaliada pelo Congresso Nacional (Câmara e Senado Federal). Analisamos, ao todo, oito PL e um Anteprojeto de Lei, dando destaque à subcota racial para interpretar em seus conteúdos os possíveis avanços e retrocessos em torno das demandas das populações negras. Em nosso breve estudo, foi possível identificar duas linhas de defesa nos conteúdos dos projetos apresentados à Câmara Federal e ao Senado; uma relacionada à preocupação das políticas universais, e outra, às políticas da diferença, como destaca Kabengele Munanga sobre o debate, e que evidenciam as disputas ideológicas no Congresso Nacional conforme analisado por Luiz Mello e Eduardo Gomor dos Santos (2021).

De maneira antecipada, a partir 2019, os dois primeiros projetos apresentados na Câmara dos Deputados seguiram a linha das políticas universalistas: os PL nº 1.531/2019 e nº 461/2020. O primeiro propõe o fim da subcota racial e o segundo, proíbe as comissões de heteroidentificação, taxada de “tribunal racial”. Uma curiosidade do PL nº 1.531/2019 é que, segundo sua justificativa, o uso da política em seu cunho racial potencializará “[...] divisões e conflitos desnecessários.” Discurso alinhado ao empregado já em 2006 no manifesto contra as cotas. Já o PL nº 461/2020 propõe a proibição das heteroidentificações também na Lei de Cotas para Concursos Federais (Lei 12.990/14), mas que será avaliada somente em 2024 (o que evidencia a sua mobilização antecipada). Contudo, o PL nº 461/2020, diferente do nº 1.531/2019, não é contra a retirada da subcota racial, embora defenda somente o uso da “autodeclaração”.

Quanto aos PL nº 5.384/2020, nº 1.788/2021 e nº 3.422/2021, apresentados na Câmara, todos propõem aperfeiçoamentos na lei, que vão desde o prazo de sua revisão,

de 30 a 50 anos, até o dever do Estado em assegurar a permanência dos que assim necessitarem. Um avanço relevante em relação ao PL nº 3.422/2021 é a inclusão dos setores da Sociedade Civil para acompanhamento e monitoramento da lei, bem como de suas respectivas avaliações, a serem realizadas de cinco em cinco anos. Entre essas organizações estão os NEAB e o movimento negro antirracista e dos povos indígenas.

Quanto os PL apresentados ao Senado, tem-se novidades em relação à inclusão de idosos (PL 4.662/2019) e de egressos de programa de acolhimento institucional (PL 1983/2021) no texto da Lei de Cotas. Em ambos os casos, as propostas somente incorporam esses grupos e não são contra as subcotas raciais. Porém, suas linhas, de certa forma, potencializam um fracionamento ainda maior das leis.

Todavia, o PL nº 4.656/2020, além de defender as subcotas raciais e sua avaliação a cada cinco anos, apresenta uma espécie de “gatilho” na Lei de Cotas. Por exemplo, se a cada cinco anos não atingirem seus objetivos proporcionais, em cada unidade da federação (considerando os grupos contemplados), automaticamente o quantitativo será redistribuído entre os demais grupos. No caso de a unidade da federação atingir a proporcionalidade das vagas ocupadas, as cotas permanecem por mais cinco anos subsequentes.

A última proposta avaliada foi o Anteprojeto apresentado pelos Juristas negros e negras. Dentre todas as propostas, o documento foi o mais audacioso. Em suas linhas, comporta os elementos dos PL apresentados à Câmara Federal (5.384/2020, nº 1.788/2021 e nº 3.422/2021) e ao do Senado (4.656/2020). O anteprojeto vai além ao propor que a Lei de Cotas na Educação esteja, também, relacionada aos cursos superiores do Ministério da Defesa e da Economia. Atualmente, a Lei nº 12.711/2012 somente trata das instituições vinculadas ao Ministério da Educação. Por fim, o anteprojeto propõe a inclusão, no corpo da lei, do procedimento de heteroidentificação para quem concorre às vagas de pretos e pardos (negros). Essa comissão será formada pela maioria de seus membros igualmente pretos e pardos (negros).

O anteprojeto apresentado pelos juristas negros e negras está em total conformidade com as demandas das populações negras ao propor um mecanismo de controle para fazer prevalecer a política pública de ação afirmativa, fortalecendo sua segurança jurídica para o acesso de negros e negras ao ensino superior.

Além disso, potencializa a finalidade da lei que é assegurar e combater o racismo e a discriminação racial por meio do acesso ao ensino superior, auxiliando o país a executar os seus objetivos como signatário da Convenção Interamericana contra o

Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (2013). E permitindo, inclusive, que, nas pesquisas futuras, haja elementos científicos comprobatórios, como aponta Sales Augusto dos Santos, para avaliar se ocorre o ingresso de fato dos/as estudantes negros na graduação das universidades federais brasileiras.

Referências

Fontes

ANTEPROJETO DA LEI DE COTAS NO ENSINO. RELATÓRIO COMISSÃO DE JURISTAS. Brasília-DF, 2021.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891, 1934.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989. A legislação define como crime o ato de praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião [...].

_____. Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”.

_____. Lei nº 10.678 de 23 de Maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

_____. Lei nº 11.096 de 13 de Janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade Para Todos - PROUNI.

_____. Lei nº 11.645 de 10 de março de 2008. Inclui no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”.

_____. Lei nº 12.288/10. Institui o Estatuto da Igualdade Racial.

_____. Lei n. 12.289, de 20 de julho de 2010. Dispõe sobre a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB.

_____. Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012. Lei de Cotas, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.

_____. Lei nº 12.519, de 10 de novembro de 2011, instituiu o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra.

_____. Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação.

_____. Recomendação nº 41, de 9 de agosto de 2016. Define parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos.

_____. Decreto nº 10.932, de 10 de Janeiro de 2022. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância.

BRASIL. Congresso Nacional, Projetos de Leis nº 1.531/2019, 461/2020, 5.384/2020, 1.788/2021, nº 3.422/2021, 4.662/2019, 4.656/2020 e 1.983/2021.

REGIMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. RESOLUÇÃO n. 17, 1989.

RELATÓRIO DA COMISSÃO DE JURISTAS, Brasília-DF, 2021.

STF. Supremo Tribunal Federal. ADPF: 186 DF, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Data de Julgamento: 26/04/2012. Data de Publicação: DJe Public 20/10/2014.

Bibliografia

- ALMEIDA, Silvio Luiz de. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- ALVES, Joyce Amâncio de Aquino. O combate internacional ao racismo a partir da Conferência de Durban e as implicações na política brasileira. In: VIII CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, ORGANIZADO POR LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.
- BENTES, Nilma. *Aspectos da trajetória da população negra no Pará*. Belém: UFPA/GEAM, 2014.
- CALDAS, Ricardo Warendorff. *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.
- CAMPOS, Deivison Moacir Cezar. *O Grupo Palmares (1971-1978): Um movimento negro de subversão e resistência pela construção de um novo espaço social e simbólico*. Dissertação (Mestrado em História). PPGH-PUCRS, Porto Alegre, RS, 2006.
- DAMATTA, Roberto. “Digressão a Fabula das três raças, ou problema do racismo à brasileira”. In: ____ (org). *Relativizando. Uma introdução à Antropologia social*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- DOMINGUES, José Petrônio. “A redenção de nossa raça”: as comemorações da abolição da escravatura no Brasil. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 31, n. 62, p. 19-48. 2011.
- DOMINGUES, Petrônio. “Vai ficar tudo preto”: Monteiro Lopes e a cor na política. *Novos estudos CEBRAP*. Rio de Janeiro, n.95, p. 59-81. 2013.
- FERNANDES, Florestan. *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*. São Paulo: Ática, 1978.
- GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021.
- GOMES, Arilson dos Santos. *A formação de oásis: dos movimentos fretenegrinos ao Primeiro Congresso Nacional do Negro em Porto Alegre - RS (1931-1958)*. Dissertação. (Mestrado em História), PPGH/PUCRS, Porto Alegre, RS, 2008.
- _____. *O universo das gentes do mar e a identidade negra nos discursos e práticas políticas de Carlos Santos (1959-1974)*. Tese (Doutorado em História) PPGH/PUCRS, Porto Alegre, RS, 2014.
- GOMES, Flávio. *Negros e política (1888-1937)*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2005a.
- GOMES, Nilma Lino. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: *Coleção educação para todos*. Brasília, DF: SECAD/MEC, 2005b.
- _____. *O Movimento Negro educador*. Petrópolis: Vozes, 2017.
- GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. *Lugar de Negro*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.
- HENRIQUES, Ricardo; CAVALHEIRO, Eliane. Educação e Políticas Afirmativas: elementos da agenda do Ministério da Educação. In: SANTOS, Sales Augusto dos (org). *Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas*. Brasília: MEC, 2005.

- MAGAZINE, Centenário da Abolição. 14 de maio de 1988, p.12. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/107964/1988_11%20a%2015%20de%20Maio_%20121.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 28 fev. 2022.
- MELLO, Luiz; SANTOS, Eduardo Gomor dos. A revisão da Lei 12.711/12: ações afirmativas em disputa no Congresso Nacional. *Revista de Políticas Públicas*. v. 25, n.2, p. 530-546, jul-dez, 2021.
- MUNANGA, Kabengele. Políticas de Ação Afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa das cotas. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; SILVEIRO, Valter Roberto (org.). *Ações Afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: Inep, 2003.
- _____. A questão da diversidade e da política de reconhecimento das diferenças. *Crítica e Sociedade: revista de cultura política*. v. 4, n.1, p.34-45, jul. 2014.
- NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem Sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. *Tempo Social*, v. 19, n. 1, p.287-308. 2006.
- PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.
- RIBEIRO, Matilde. Políticas de Igualdade Racial e Educação Superior: perspectivas e desafios. *Revista Novos Olhares Sociais*. v. 1 n. 1 (2018). p.111-130.
- SANTOS, Sales Augusto dos. Mapa das Comissões de Heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, v. 13, n. 36, p. 365-415, mai. 2021.
- SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; SILVEIRO, Valter Roberto. *Ações Afirmativas – entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. 1 ed. Brasília, INEP, 2003.
- VAZ, Livia Maria Santana e Sant'Anna. As Comissões de Verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. In: DIAS, Gleidson Renato Martins; JÚNIOR, Paulo Roberto Faber Tavares (orgs). *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos.*– Canoas: IFRS: campus Canoas,2018.
- ZUBARAN, Maria Angélica (2008). Comemorações da liberdade: lugares de memórias negras diaspóricas. *Anos 90*. V. 15, n.27, p.161-187.

Artigo recebido em 08 de março de 2022. Aprovado em 19 de abril de 2022.