

Manual do ordenamento jurídico

# ANTIRRACISTA

2026



U51m Universidade Santo Amaro  
Manual de ordenamento jurídico: antirracista / Responsável pelo conteúdo Irapuã Santana do Nascimento da Silva. São Paulo: Unisa - 2026.

1 recurso online (59 p.).  
Publicação digital (e-book) no formato PDF.

ISBN 978-65-83417-24-4

1. Direito. 2. Antirracismo. 3. Racismo. I. Silva, Irapuã Santana do Nascimento da, org. II. Universidade Santo Amaro.  
III Título.

CDD 305.896081

Elaborada pela Bibliotecária Janice Toledo dos Santos CRB-8/8391

Publicação digital - Brasil  
1ª edição 2026

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	03
<b>CAPÍTULO I: DIREITO ANTIRRACISTA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA</b>	06
<b>CAPÍTULO II: A CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O RACISMO, A DISCRIMINAÇÃO RACIAL E AS FORMAS CORRELATAS DE INTOLERÂNCIA</b>	12
• A Constitucionalização das Ações Afirmativas .....	16
• Relação da Constituição e da Convenção Internacional com a Contemporaneidade: Desafios e Avanços .....	18
<b>CAPÍTULO III: O ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL: HISTÓRIA, OBJETIVOS E IMPACTOS</b>	21
• Objetivo do Estatuto da Igualdade Racial .....	23
• Trajetória para a criação do Estatuto da Igualdade Racial .....	24
• Trâmite no Congresso Nacional .....	25
• Aprovação e sanção presidencial .....	25
• Repercussão e críticas .....	26
<b>CAPÍTULO IV: COTAS RACIAIS NAS UNIVERSIDADES E NO SERVIÇO PÚBLICO</b>	27
• Estrutura da Lei nº 12.711/2012: Critérios de Renda, Raça e Escola Pública .....	28
• Critérios e Grupos Beneficiados .....	28
• Fundamentação Social .....	29
• Comprovação dos Critérios .....	29
• Aplicação Prática nas Universidades e Institutos Federais .....	30
• Universidades Federais .....	30
• Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia .....	31
• Revisão e Atualizações da Lei .....	31
• Lei nº 12.990/2014 - Cotas no Serviço Público Federal .....	31

# SUMÁRIO

• Benefícios da Lei nº 12.990/2014 .....	32
• Regras da Reserva de 20% das Vagas em Concursos Públicos .....	33
• Efeitos da Reserva no Acesso ao Serviço Público .....	33
• Críticas e Controvérsias .....	33
• Critérios para Autodeclaração e Heteroidentificação .....	34
• Autodeclaração: Princípios e Fragilidades .....	34
• Heteroidentificação: Procedimentos e Controvérsias .....	35
• Implicações Jurídicas e Proteção dos Direitos dos Candidatos ....	35
• O Papel do STF, STJ e TST na Promoção da Igualdade Racial: Co- tas, Financiamento Político e Banca de Heteroidentificação .....	36
• ADPF 186 – Constitucionalidade das Cotas Raciais na UnB .....	36
• RE 597.285–RG – Constitucionalidade das Ações Afirmativas .....	36
• ADC 41 – Constitucionalidade da Lei de Cotas no Serviço Público (2020) .....	37

## **CAPÍTULO V – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA** 39

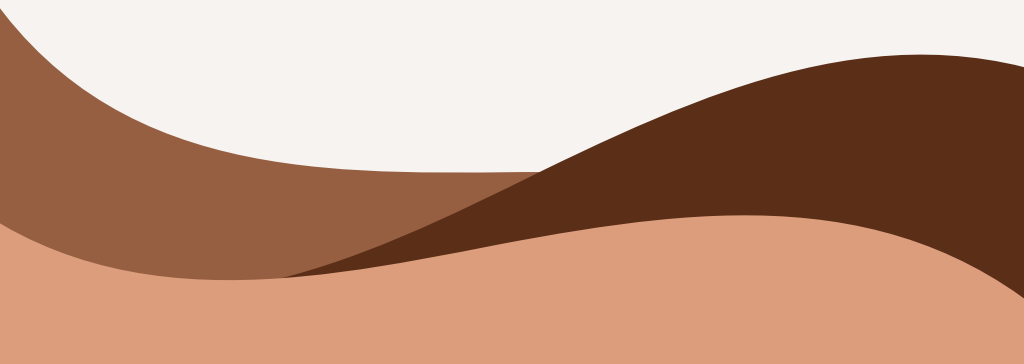
### **CAPÍTULO VI – O CRIME DE RACISMO**

• Os desafios da aplicação da lei .....	55
• Léo Lins: Condenação por Racismo e Capacitismo .....	55
• Humoristas Negros Acusados de Injúria Racial .....	56

## **CONCLUSÃO** 58

# INTRODUÇÃO

---



# INTRODUÇÃO

Este manual é o resultado do trabalho coletivo das turmas de Pesquisa de Extensão em Direito Antirracista da Universidade de Santo Amaro. Um grupo de alunos interessados e questionadores se esforçou para que fosse possível tentar oferecer uma singela contribuição acadêmica a um tema tão especial para a nossa sociedade.

Inspirados em Luiz Gama, que fez do Direito uma ferramenta para combater o sistema posto e considerado natural, trazemos um mapa que expõe os caminhos de proteção e emancipação da população negra, a partir das regras vigentes, analisando como é o seu funcionamento e escancarando a famosa dicotomia do “ser” e do “dever ser”.

Em um país que naturalizou a morte, a exclusão e o silenciamento de pessoas negras, enxergar a existência de um ordenamento jurídico antirracista é uma necessidade urgente. E é justamente por isso que este trabalho foi construído: para colaborar com a sociedade oferecendo caminhos jurídicos concretos de proteção, reparação e emancipação. Mas não se trata aqui de apresentar o Direito como redentor, e sim de tensioná-lo. De colocar em xeque suas contradições, denunciar seus silêncios e, ao mesmo tempo, evidenciar os espaços de disputa e construção possíveis dentro das estruturas normativas.

A proposta é clara: tornar acessível, didática e crítica a base jurídica que sustenta a luta antirracista no Brasil. Do texto constitucional aos tratados internacionais, passando por leis, jurisprudência e políticas públicas, reunimos neste manual os principais pontos normativos existentes hoje que podem — e devem — ser utilizados por quem está na linha de frente da luta por justiça racial. A ideia é que cada página sirva como apoio para quem resiste nas universidades, nas comunidades, no sistema de justiça, nos movimentos sociais e nas instituições.

Não temos a ilusão de que a simples existência dessas normas baste. Sabemos que, na prática, a lei nem sempre chega onde a pele é negra. O desafio, portanto, é de dupla natureza: garantir a aplicação efetiva do que já está previsto e avançar na construção de uma cultura jurídica comprometida com a dignidade humana, e não com a manutenção dos privilégios de sempre.

Este trabalho é, enfim, uma contribuição construída por muitas mãos e mentes

# INTRODUÇÃO

que acreditam que a produção de conhecimento precisa estar conectada com os territórios, com os movimentos e com as urgências do nosso tempo. É nossa forma de ocupar o espaço acadêmico sem abrir mão de uma perspectiva crítica, combativa e comprometida com o povo negro.

É, portanto, a concretização do provérbio africano que diz: “se você quer ir rápido, vá sozinho; mas se quiser ir longe, vá junto”. Sendo a vida uma corrida eterna de revezamento e, em se tratando de um trabalho universitário, não poderíamos nos contentar apenas com dizer mais do mesmo e “chover no molhado”. Era preciso ir além, mas sem a pretensão de inventar a roda e, por esse motivo, escolhemos trazer uma questão importante, que não é explorada: uma fotografia jurídica do país a fim de que os operadores do Direito possam se municiar para fortalecer a luta antirracista no Brasil.

# **CAPÍTULO I**

---

**DIREITO ANTIRRACISTA E OS  
DIREITOS FUNDAMENTAIS NA  
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**



A Constituição de 1988, reconhecida como a “Constituição Cidadã”, incorporou um extenso rol de direitos fundamentais. Ela estabelece princípios e normas que servem de base para a construção de um Estado Democrático de Direito comprometido com a justiça social, a igualdade e a erradicação de todas as formas de discriminação.

O direito antirracista encontra amparo direto em diversos dispositivos constitucionais. O artigo 1º, inciso III, elenca a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República, exigindo que o Estado reconheça e promova a dignidade de todos, independentemente de raça ou cor. O artigo 3º, incisos III e IV, estabelece como objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação. Já o artigo 5º, ao tratar dos direitos e garantias fundamentais, assegura a igualdade formal perante a lei e criminaliza o racismo como crime inafiançável e imprescritível, no inciso XLII. O artigo 7º, inciso XXX, proíbe diferenças salariais motivadas por raça, configurando-se como importante instrumento de combate à desigualdade no mercado de trabalho. Por fim, o artigo 205 determina que a educação deve ser promovida em igualdade de condições, respeitando a diversidade e combatendo o racismo, o que foi reforçado pela Lei nº 10.639/2003, que instituiu o ensino da história e cultura afro-brasileira e africana nas escolas.

Fica evidente, assim, que o direito antirracista não está à margem da Constituição, mas decorre diretamente dela. Ele é uma expressão concreta dos seus princípios e compromissos com a justiça e a igualdade. Visa à efetivação da igualdade material, prevista implicitamente no artigo 5º e reforçada ao longo de todo o texto constitucional. A mera igualdade formal não basta quando, na prática, parte significativa da população sofre exclusão sistemática em razão da cor da pele.

A atuação do direito antirracista envolve a implementação de ações afirmativas, como as cotas raciais no ensino superior, no serviço público e em espaços de decisão, com o objetivo de corrigir desigualdades históricas. Também requer políticas públicas específicas voltadas à população negra nas áreas de saúde, educação, segurança e moradia. Além disso, demanda a

responsabilização penal e administrativa de condutas racistas, em conformidade com o artigo 5º, inciso XLIII, bem como a promoção de uma cultura antirracista — inclusive no Judiciário — que julgue com base na igualdade substancial e não apenas na neutralidade formal.

Essas ações representam mecanismos concretos de efetivação dos direitos fundamentais e do princípio da dignidade da pessoa humana, que são pilares do constitucionalismo democrático. Contudo, mesmo com respaldo constitucional, o direito antirracista enfrenta diversos desafios. Um dos principais é o racismo institucional. Muitas instituições do Estado brasileiro — como a polícia, o sistema prisional e o próprio Judiciário — operam de forma discriminatória. Jovens negros, em especial, são frequentemente vítimas de violência policial e do encarceramento em massa, o que configura flagrante violação aos direitos à vida e à segurança previstos no caput do artigo 5º.

Além disso, o Judiciário ainda reproduz visões racistas, frequentemente absolvendo condutas com base na suposta “falta de intenção” em casos de injúria racial ou relativizando a gravidade de práticas discriminatórias. Soma-se a isso a sub-representação de pessoas negras nos cargos de maior prestígio no Judiciário, na política e nas grandes empresas, o que compromete a efetividade do princípio democrático previsto no parágrafo único do artigo 1º, que exige uma participação plural e representativa nos espaços de poder.

As ações afirmativas, embora constitucionais e de natureza temporária, continuam sendo alvo de críticas infundadas, baseadas numa falsa concepção de “igualdade meritocrática”. Essa ideia ignora a realidade concreta de desigualdades estruturais e contraria o artigo 3º da Constituição, que impõe ao Estado o dever de combater todas as formas de desigualdade. O racismo é uma das mais graves violações aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana.

Em um país como o Brasil — historicamente marcado pela escravidão e por profundas desigualdades raciais — o racismo não é apenas um problema social, mas também jurídico e institucional. As normas constitucionais antirracistas não são meras declarações programáticas; elas possuem eficácia plena e aplicabilidade imediata, vinculando todos os poderes públicos e a sociedade civil. O constituinte originário não apenas declarou direitos, mas

# CAPÍTULO I

assumiu um compromisso efetivo com a eliminação de toda forma de discriminação racial.

O racismo, como herança do sistema escravocrata abolido tardiamente no Brasil, perpetua desigualdades estruturais que exigem do Estado ações concretas para sua erradicação. Como observa o jurista Adilson Moreira, “o racismo não é apenas um ato isolado, mas uma estrutura de dominação social e econômica que organiza as oportunidades na sociedade” (MOREIRA, 2019).

Os direitos e garantias individuais, incluindo o combate ao racismo, integram o núcleo das cláusulas pétreas do artigo 60, § 4º, inciso IV, da Constituição, o que impede a edição de emendas tendentes à sua abolição e assegura estabilidade normativa ao ordenamento jurídico antirracista.

A Constituição de 1988 consagra no artigo 5º o princípio da igualdade, afirmando que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Esse princípio está diretamente relacionado à dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República. O artigo 3º, inciso IV, reforça esse compromisso ao estabelecer como objetivo fundamental da República promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação.

A igualdade jurídica, contudo, não se limita ao texto constitucional. É necessário que ela se materialize na vida cotidiana dos cidadãos, por meio de políticas públicas e instrumentos legais que assegurem oportunidades reais, especialmente para os grupos historicamente marginalizados. Isso exige um Estado atuante e comprometido com a promoção da justiça social.

Apesar dessas garantias legais, o ano de 2022 foi marcado pelo aumento de casos de intolerância no Brasil. Relatórios de instituições como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e a Human Rights Watch revelaram um crescimento preocupante de episódios de racismo, xenofobia, intolerância religiosa e violência política. Esses dados evidenciam que a convivência democrática ainda enfrenta obstáculos relevantes, e que a legislação vigente deve ser acompanhada de ações efetivas que assegurem sua concretização.

Nesse contexto, decisões judiciais e atuações do Ministério Público têm

reforçado a importância da responsabilização de atos discriminatórios e da proteção dos direitos das minorias. Contudo, persistem dificuldades no sistema de justiça para garantir amplo acesso aos grupos vulnerabilizados, que, muitas vezes, não encontram meios adequados para denunciar e enfrentar situações de discriminação.

A igualdade deve ser compreendida não apenas como um princípio jurídico, mas também como um valor ético e social. Isso exige o fortalecimento de uma cultura de respeito às diferenças e à diversidade, por meio de investimentos contínuos em educação em direitos humanos, formação cidadã e combate ao discurso de ódio — especialmente nas redes sociais, onde a disseminação de conteúdos intolerantes é alarmante.

A efetivação da igualdade, portanto, depende da articulação entre normas jurídicas, instituições públicas e engajamento da sociedade civil. É fundamental que o Estado brasileiro fortaleça continuamente os mecanismos de proteção e inclusão, de modo a garantir que todos os cidadãos possam usufruir dos mesmos direitos e oportunidades, independentemente de sua origem, identidade ou crença.

Em síntese, embora o ordenamento jurídico brasileiro esteja formalmente alinhado ao princípio da igualdade e da não discriminação, a realidade social ainda revela um cenário de desigualdade persistente. Superar a intolerância exige mais do que leis: requer compromisso político, ação institucional coordenada e a construção de uma sociedade baseada na solidariedade, no respeito e na dignidade de todos os seus membros.

Discriminar é o ato de fazer distinções ou diferenciações injustas. O racismo manifesta-se por meio da discriminação baseada em características raciais e pode incluir preconceito, agressões, intimidação, difamação ou exposição vexatória de indivíduos ou grupos. Frequentemente, essas práticas ocorrem de forma sutil, por meio de comentários pejorativos, estereótipos ou representações negativas em imagens e discursos.

A legislação brasileira proíbe práticas discriminatórias em diversas esferas da vida social. É vedada, por exemplo, a recusa de atendimento em hospitais, clínicas, escolas, repartições públicas ou outros serviços em razão de raça, cor,

religião, gênero, orientação sexual, deficiência, idade ou outras características. Também é proibida a recusa de acesso ou atendimento em estabelecimentos comerciais, como lojas, restaurantes, bares, cinemas e demais espaços abertos ao público, por motivos discriminatórios. A exclusão de pessoas do uso de transportes coletivos – como ônibus, trens, metrô e aviões – com base em critérios raciais ou de outra natureza discriminatória também é considerada crime.

No campo das relações de trabalho, a legislação proíbe a recusa de contratação por motivo de raça ou origem, bem como demissões injustificadas por preconceito ou a negativa de promoções e oportunidades profissionais baseadas em discriminação. No setor educacional, deve-se garantir o acesso e a permanência de todos os indivíduos, sendo vedadas discriminações em processos de matrícula, concessão de bolsas ou no tratamento institucional. No setor da saúde, não se admite a negativa de atendimento médico, hospitalar ou ambulatorial por razões raciais ou por qualquer outra forma de preconceito.

Adicionalmente, a legislação brasileira coíbe a incitação ao ódio racial por meio de palavras, símbolos, imagens ou qualquer outro meio de comunicação. Também é proibida a propaganda ou veiculação de símbolos associados ao nazismo, como a suástica, bem como a prática de atos de intolerância, definidos como qualquer desrespeito ou rejeição à dignidade, opiniões, crenças ou características de pessoas diferentes.

Dessa forma, a legislação brasileira busca assegurar a igualdade de direitos e oportunidades para todas as pessoas, combatendo o racismo, a discriminação e o preconceito em todas as suas formas. Isso se dá em consonância com os princípios fundamentais da Constituição Federal: a proteção da dignidade humana e a construção de uma sociedade justa, plural e verdadeiramente igualitária.

# CAPÍTULO II

---

**A CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA  
O RACISMO, A DISCRIMINAÇÃO RACIAL E AS  
FORMAS CORRELATAS DE INTOLERÂNCIA**



## CAPÍTULO II

A Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e as Formas Correlatas de Intolerância foi firmada pela República Federativa do Brasil em 5 de junho de 2013, na Guatemala, tendo sua entrada em vigor ocorrida apenas em 10 de janeiro de 2022. Trata-se de um instrumento internacional de grande relevância para o fortalecimento do compromisso brasileiro com os direitos humanos e a justiça racial, alinhando o país às diretrizes da Organização dos Estados Americanos (OEA) no enfrentamento das múltiplas formas de discriminação.

A ratificação e promulgação da Convenção pelo Estado brasileiro estão fundamentadas em premissas essenciais. Em primeiro lugar, reconhece-se a dignidade inerente à pessoa humana como um atributo universal de todos os membros da família humana. Em segundo lugar, destaca-se o compromisso incondicional do Brasil, assim como dos demais Estados-membros da OEA, com a erradicação do racismo, da discriminação racial e de todas as formas de intolerância, compreendidas como negações dos valores universais e das garantias inalienáveis e invioláveis da pessoa humana. Tais princípios estão plenamente alinhados à Constituição Federal e aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

A promulgação da Convenção reflete, ainda, o dever dos Estados de adotar medidas nacionais destinadas a promover e incentivar o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de todos os indivíduos e grupos sob sua jurisdição, sem qualquer distinção baseada em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica. Parte-se do entendimento de que os princípios da igualdade e da não discriminação constituem fundamentos democráticos dinâmicos, voltados à promoção de uma igualdade jurídica efetiva. Isso implica a adoção de medidas concretas, com especial atenção à implementação de ações afirmativas, políticas públicas específicas e marcos legais voltados à eliminação das desigualdades raciais.

A Convenção estabelece como obrigação dos Estados a implementação de medidas especiais destinadas à proteção dos direitos de indivíduos ou grupos vítimas de discriminação racial em qualquer esfera da vida pública ou privada. O objetivo dessas medidas é garantir a igualdade de oportunidades e combater todas as formas de discriminação racial — sejam elas manifestadas

## CAPÍTULO II

de maneira individual, estrutural ou institucional. Nesse contexto, reconhece-se que são vítimas do racismo e da discriminação racial, entre outros, os afrodescendentes, os povos indígenas e outros grupos ou minorias raciais e étnicas atingidas por essas práticas. Ademais, a Convenção observa que determinadas pessoas e grupos estão sujeitos a formas múltiplas ou extremas de racismo, discriminação e intolerância, resultantes da combinação de fatores como raça, cor, ascendência e origem nacional ou étnica.

Outro aspecto central da Convenção é o reconhecimento da importância de uma sociedade pluralista e democrática, que respeite as características raciais, étnicas e culturais de cada indivíduo, independentemente de seu pertencimento a uma minoria. Tal sociedade deve possibilitar condições adequadas para que cada pessoa possa expressar, preservar e desenvolver sua identidade individual e coletiva. Considera-se fundamental, nesse sentido, que a experiência de discriminação, exclusão ou marginalização seja levada em conta na formulação de estratégias de proteção e inclusão, assegurando o respeito aos projetos de vida de indivíduos e comunidades historicamente vulnerabilizados.

A crescente incidência de crimes de ódio motivados por critérios raciais, étnicos ou de origem nacional também reforça a urgência e a importância da Convenção. Soma-se a isso o reconhecimento do papel essencial da educação como ferramenta para a promoção dos direitos humanos, da igualdade, da não discriminação e da tolerância. É por meio da educação que se constrói uma cultura de respeito e se desestabilizam as bases socioculturais da intolerância.

Por fim, embora o combate ao racismo e à discriminação racial já tenha sido objeto de instrumento internacional anterior — a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965 — os direitos nela consagrados demandam constante reafirmação, desenvolvimento e aperfeiçoamento. A Convenção Interamericana não apenas complementa, mas atualiza e fortalece esse compromisso internacional, contribuindo para consolidar o conteúdo democrático dos princípios de igualdade jurídica e de não discriminação. Sua promulgação, portanto, representa mais do que um ato formal: trata-se de uma manifestação política e jurídica da vontade do Estado brasileiro de integrar-se, de forma ativa e responsável, à luta global contra o

## CAPÍTULO II

racismo e pela construção de sociedades mais justas, plurais e igualitárias.

A internalização da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância aprofunda e detalha as obrigações do Estado brasileiro no enfrentamento do racismo. O texto convencional parte do reconhecimento da dignidade humana como fundamento universal e afirma que o racismo e a discriminação racial não são apenas violações de direitos individuais, mas negações diretas dos princípios democráticos e da igualdade jurídica.

De maneira inovadora, a Convenção define expressamente o racismo como uma ideologia que estabelece uma suposta relação entre características físicas e traços intelectuais ou morais, apontando que tais ideias são cientificamente falsas, moralmente condenáveis e socialmente injustas. Também amplia o conceito de discriminação racial, incluindo tanto as formas diretas quanto indiretas, além de reconhecer a existência de discriminação múltipla ou agravada, quando fatores como raça, origem étnica, cor e ascendência se combinam com outras formas de exclusão.

A Convenção impõe ao Estado o dever de prevenir, eliminar, proibir e punir manifestações de racismo e intolerância em todas as esferas da vida, pública ou privada. Entre as condutas que devem ser combatidas, incluem-se a veiculação de material racista por qualquer meio (inclusive na internet), a repressão policial baseada em critérios raciais, a negação de acesso a bens e serviços, a disseminação de conteúdos pedagógicos estereotipados, a exclusão educacional, a discriminação genética, a negação do acesso à água e a restrição de espaços públicos por motivos raciais.

Além disso, o texto internacional estabelece que ações afirmativas e políticas públicas específicas não configuram discriminação, desde que visem promover a igualdade de oportunidades e não perpetuem a segregação. Tais medidas devem ser temporárias, proporcionais e voltadas à superação de desigualdades estruturais, com atenção especial à inclusão de grupos vulnerabilizados, como pessoas negras, indígenas, afrodescendentes e outras minorias étnicas.

A Convenção também destaca o papel essencial da educação para o respeito

aos direitos humanos, à igualdade e à diversidade, exigindo do Estado a adoção de políticas educacionais inclusivas, bem como a reformulação de materiais didáticos que reproduzam preconceitos raciais. Ainda, impõe o dever de garantir tratamento equitativo e acesso à justiça para as vítimas de discriminação racial, com direito à reparação efetiva e ao acompanhamento processual digno e célere.

Outro ponto de avanço é a exigência de que os sistemas político e jurídico dos países signatários reflitam a diversidade racial e étnica de suas populações, promovendo a inclusão de grupos historicamente marginalizados nos espaços de poder. Para tanto, a Convenção cria mecanismos de monitoramento internacional, como o Comitê Interamericano para a Prevenção e Eliminação do Racismo, que acompanhará o cumprimento dos compromissos assumidos, com a exigência de relatórios periódicos e transparência nas ações adotadas.

Em suma, a Convenção fortalece o conteúdo jurídico do direito antirracista e reafirma que a igualdade não é uma promessa abstrata, mas um dever jurídico concreto que impõe ao Estado obrigações positivas de transformação social. Sua internalização confere ao Brasil não apenas uma responsabilidade ética perante a comunidade internacional, mas também uma obrigação legal de construir uma sociedade livre, justa, igualitária e verdadeiramente plural.

### **A Constitucionalização das Ações Afirmativas**

Mais do que reconhecer a legitimidade dessas políticas, a Convenção impõe um dever jurídico ao Estado brasileiro — em todos os seus níveis e esferas — de implementar medidas concretas que promovam a igualdade racial substantiva. Trata-se, portanto, da consagração do instituto das ações afirmativas como norma de direitos humanos com força constitucional.

Importa destacar que a Convenção não se limita à defesa das cotas raciais, mas trata de forma abrangente das ações afirmativas enquanto categoria jurídica autônoma e essencial, compreendendo um conjunto de políticas públicas, instrumentos legais e medidas especiais destinadas a corrigir desigualdades históricas e garantir igualdade de oportunidades a grupos discriminados, especialmente a população negra, os povos indígenas e outros

grupos étnico-raciais vulnerabilizados.

Ao dispor, em seu artigo 5º, que os Estados Partes “se comprometem a adotar as políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais” de pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, a Convenção transforma o princípio da igualdade em mandato ativo. Não basta mais o Estado se abster de discriminar. Há, agora, um imperativo de fazer, de agir proativamente, criando condições equitativas para o acesso à cidadania plena.

Esse dispositivo atribui eficácia vinculante a todos os entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), bem como às instituições públicas e privadas que exercem funções de interesse público, as quais devem rever estruturas, processos seletivos, currículos, práticas institucionais e alocações orçamentárias com vistas à reparação e à inclusão. As ações afirmativas deixam de ser uma política facultativa ou excepcional e passam a ser um instrumento constitucionalmente exigido de justiça racial e social.

Portanto, a Convenção internacional, ao ser internalizada pelo Brasil e integrada ao seu ordenamento jurídico com força normativa qualificada, expande o conteúdo dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, especialmente o princípio da igualdade (art. 5º, caput) e os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I e IV), gerando obrigações jurídicas positivas para o poder público. A não implementação de ações afirmativas, em determinados contextos, pode configurar omissão inconstitucional, passível de controle judicial e de responsabilização política e administrativa.

Com isso, o instituto das ações afirmativas assume um papel central na concretização do Estado Democrático de Direito. Não se trata apenas de reconhecer desigualdades, mas de enfrentá-las com instrumentos jurídicos eficazes, transformando a igualdade formal em igualdade material. A Convenção não apenas autoriza, mas obriga o Brasil a agir. O silêncio, a omissão e a inércia frente ao racismo estrutural passam a ser juridicamente inaceitáveis diante desse novo marco normativo internacional.

## CAPÍTULO II

### Relação da Constituição e da Convenção Internacional com a Contemporaneidade: Desafios e Avanços

O Decreto nº 10.932, ao promulgar a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e as Formas Correlatas de Intolerância, reflete uma preocupação contemporânea e a necessidade de articular ações voltadas à promoção dos direitos humanos e à superação de desigualdades históricas. Embora o texto do decreto não faça referência direta a um comitê de governança da Política Nacional de Juventude, a análise que se segue contextualiza a promulgação da Convenção dentro de um cenário de busca por maior coerência e eficácia nas políticas públicas.

A adoção de uma estrutura de governança, seja para políticas de juventude ou para o combate à discriminação, visa superar a fragmentação das ações e garantir que questões sensíveis sejam contempladas de forma transversal nas políticas de Estado. A natureza administrativa do decreto, voltada à implementação interna de políticas públicas, busca atender às demandas históricas de grupos vulneráveis. No contexto dos direitos humanos, persistem inúmeros desafios. O racismo, em particular, permanece como uma marca estrutural da sociedade brasileira, manifestando-se em diversas esferas, como o mercado de trabalho, o sistema de justiça, a violência policial e o acesso desigual a direitos básicos. Da mesma forma, grupos sociais como a juventude brasileira, especialmente as juventudes negra e periférica, continuam enfrentando obstáculos significativos para sua emancipação.

A análise deste decreto permite observar tanto a continuidade de problemas históricos quanto os avanços institucionais no reconhecimento e enfrentamento das desigualdades. A atuação estatal, apesar de suas limitações e contradições, constitui uma arena fundamental para a disputa por direitos e para a construção de políticas mais inclusivas.

O racismo manifesta-se em múltiplas dimensões: na esfera individual, por meio de atitudes, falas e ações discriminatórias; na institucional, quando práticas e normas reproduzem desigualdades em espaços como a escola, o sistema judiciário e o mercado de trabalho; e na estrutural, que tem raízes históricas e culturais e sustenta a exclusão de grupos racializados.

## CAPÍTULO II

No Brasil, o racismo estrutural impacta diretamente o acesso de populações negras, indígenas e de outras etnias a direitos fundamentais, como educação, saúde, moradia e emprego. A educação antirracista deve promover a inclusão de conteúdos que abordem a história dos povos negros, indígenas e outros grupos racializados, reconhecendo suas culturas, resistências e contribuições, bem como as consequências da colonização e da escravidão. É necessário incorporar à prática pedagógica elementos que representem as diferentes identidades culturais. Músicas, literaturas, expressões linguísticas, saberes tradicionais e obras de arte devem fazer parte do cotidiano escolar. A escola deve ser um espaço de diálogo aberto sobre racismo, preconceito e discriminação. O desenvolvimento da empatia, do pensamento crítico e da escuta ativa é fundamental para a formação de cidadãos antirracistas.

Atividades pedagógicas devem desconstruir estigmas racialmente construídos, promovendo o entendimento de que estereótipos são injustos e prejudiciais. A utilização de livros, filmes, músicas e outros recursos que reflitam a pluralidade étnico-racial contribui para ampliar a representatividade e desafiar visões eurocêntricas da história e da cultura. É importante valorizar e incentivar o protagonismo de estudantes pertencentes a grupos racializados, reconhecendo suas histórias, saberes e experiências como parte integrante do processo educativo.

A formação continuada de professores e o envolvimento das famílias são fundamentais para que todos os agentes educativos compreendam e enfrentem o racismo, inclusive em suas formas sutis e inconscientes. Além disso, a comunidade escolar deve adotar uma postura ativa frente a situações de racismo, denunciando-as, acolhendo as vítimas e responsabilizando os agressores. A educação antirracista representa um caminho fundamental para a superação das desigualdades raciais no Brasil. Mais do que uma abordagem pedagógica, trata-se de um compromisso ético e político com a equidade, a justiça social e a valorização da diversidade.

A implementação de práticas antirracistas nas instituições educativas requer a revisão crítica dos currículos, a formação contínua de educadores e a criação de ambientes inclusivos, seguros e representativos. Nesse processo, é fundamental ouvir as vozes de estudantes e educadores racializados, reconhecendo suas vivências e saberes como centrais na construção do

conhecimento. Assim, uma educação antirracista não apenas combate o racismo, mas também planta as sementes de uma sociedade mais consciente, plural e democrática.

Portanto, pode-se concluir que a Constituição Federal de 1988 e a Convenção Interamericana contra o Racismo, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 10.932/2022, fortalecem significativamente a luta antirracista ao estabelecer um conjunto robusto de princípios e mecanismos jurídicos voltados à promoção da igualdade racial. A Constituição, conhecida como “Constituição Cidadã”, consagra a dignidade da pessoa humana, a igualdade formal e material, e a criminalização do racismo como fundamentos essenciais do Estado Democrático de Direito. Por sua vez, a Convenção Interamericana amplia esse compromisso ao exigir dos Estados ações concretas de prevenção, punição e eliminação da discriminação racial em todas as suas formas, inclusive as estruturais e institucionais, criando mecanismos internacionais de fiscalização e responsabilização.

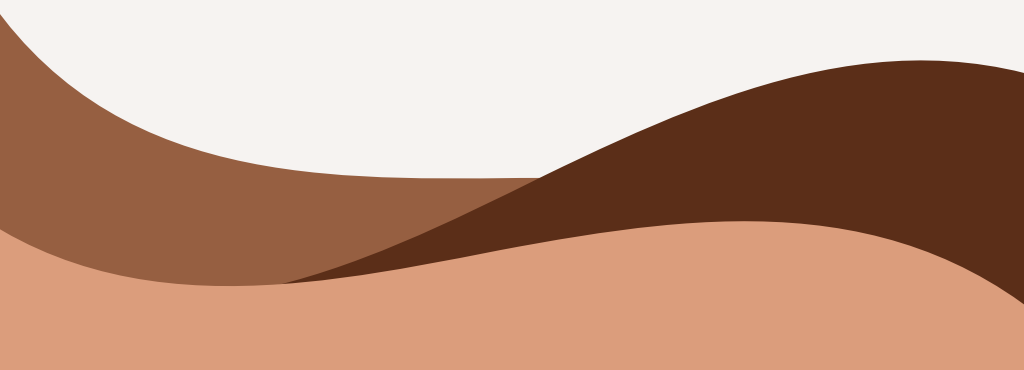
Ambas as normas surgem em contextos marcados por transformações sociais e políticas: a Constituição após a redemocratização do país, e a Convenção em resposta ao agravamento das intolerâncias no cenário contemporâneo. A aplicação desses dispositivos ocorre por meio de legislações específicas, políticas afirmativas, atuação judicial e iniciativas educacionais voltadas à construção de uma cultura antirracista. No entanto, apesar dos avanços normativos, a efetividade dessas normas ainda enfrenta obstáculos significativos. O racismo estrutural, a desigualdade no acesso à justiça e a sub-representação racial em espaços de poder revelam que a legislação, embora necessária, não é suficiente. Há espaço para aperfeiçoamento, especialmente na implementação prática das medidas previstas.

Nesse sentido, a estrutura constitucional deve ser utilizada como instrumento de transformação social, orientando políticas públicas, promovendo o acesso equitativo a direitos e fortalecendo a cidadania. O advento desses marcos legais representou não apenas mudanças jurídicas, mas um novo compromisso institucional e ético com a erradicação do racismo e a construção de uma sociedade mais justa, plural e democrática.

# CAPÍTULO

---

**O ESTATUTO DA IGUALDADE  
RACIAL: HISTÓRIA,  
OBJETIVOS E IMPACTOS**



## CAPÍTULO III

O Estatuto da Igualdade Racial foi criado após um longo esforço do movimento negro brasileiro, que, ao longo dos anos, denunciou as profundas desigualdades raciais no país. Esse movimento lutou por reconhecimento, justiça e por políticas públicas que promovam a igualdade. Mesmo após a abolição da escravidão, em 1888, a população negra permaneceu à margem da sociedade, tanto social quanto econômica e politicamente. Não houve políticas de inclusão para os ex-escravizados após a libertação; pelo contrário, eles foram deixados à própria sorte, enquanto o governo incentivava a imigração europeia, aumentando ainda mais a exclusão racial.

Durante o século XX, essas desigualdades se refletiram em índices elevados de pobreza, baixa escolaridade, precariedade na saúde, violência e dificuldades no acesso ao mercado de trabalho, onde a população negra frequentemente ocupava as posições mais vulneráveis. Além disso, a ideia de que o Brasil seria uma nação livre de racismo em razão da miscigenação, conhecida como "democracia racial", mascarou a realidade do racismo estrutural e dificultou o reconhecimento das desigualdades raciais no país.

Durante a ditadura militar (1964-1985), as organizações sociais enfraqueceram, mas com a redemocratização, nos anos 1980, o movimento negro retomou força, com reivindicações mais organizadas. Um marco importante foi a criação do Movimento Negro Unificado (MNU), em 1978, que denunciava a violência policial, a discriminação racial e a exclusão social. A Constituição de 1988 trouxe avanços significativos, como o reconhecimento das comunidades quilombolas e a criminalização do racismo, que passou a ser considerado crime inafiançável. Ainda assim, faltavam políticas públicas eficazes para combater o racismo e promover a igualdade racial.

Nos anos 1990 e 2000, especialmente após a Conferência de Durban, em 2001, o Brasil assumiu compromissos internacionais no combate ao racismo. Esses compromissos, aliados à pressão dos movimentos sociais, impulsionaram o debate no Congresso sobre a criação de uma legislação específica para o tema. Assim surgiu o Estatuto da Igualdade Racial, apresentado pela primeira vez em 2003, por meio do Projeto de Lei nº 3.198/2000, idealizado pelo então senador Paulo Paim (PT-RS). Após longo processo de tramitação, o projeto foi aprovado e sancionado em 20 de julho de 2010, tornando-se a Lei nº 12.288.

## CAPÍTULO III

O objetivo do Estatuto é reduzir as desigualdades raciais, garantir oportunidades iguais a todos, valorizar a população negra e sua contribuição histórica e cultural, além de promover políticas públicas nas áreas de educação, saúde, trabalho, cultura e justiça. Apesar de ter sofrido modificações em relação à proposta original, como a exclusão de dispositivos sobre cotas raciais, o Estatuto representou um avanço importante no reconhecimento legal das questões raciais no Brasil. Ele abriu caminho para políticas afirmativas, servindo de base para programas como as cotas raciais em universidades e concursos públicos.

Esse Estatuto é fruto de décadas de luta do movimento negro contra um sistema marcado pelo racismo estrutural e institucional, bem como pela histórica omissão do Estado em promover a igualdade. Mesmo diante dos desafios para sua plena implementação, representa uma conquista tanto simbólica quanto legal na busca por justiça racial no país.

### **Objetivo do Estatuto da Igualdade Racial**

O Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei nº 12.288/2010, constitui um marco legal significativo no combate ao racismo no Brasil. Sua principal finalidade é assegurar à população negra igualdade de oportunidades, proteção dos direitos étnicos — individuais, coletivos e difusos — e o enfrentamento da discriminação e de outras formas de intolerância étnica (BRASIL, 2010, art. 1º). Trata-se de uma ferramenta fundamental na luta contra as desigualdades raciais históricas e estruturais ainda presentes no país.

Um dos objetivos centrais do Estatuto é a promoção da igualdade racial. A legislação determina que o Estado implemente políticas públicas para superar as desigualdades socioeconômicas e garantir o acesso da população negra aos direitos fundamentais, como educação, saúde, trabalho, cultura, moradia e lazer. Conforme o artigo 2º do Estatuto, *“é dever do Estado garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades e a defesa dos direitos étnicos e raciais”*.

Outro ponto essencial é o enfrentamento ao racismo, que deve ocorrer de maneira contínua e proativa. O Estatuto complementa a Constituição Federal

## CAPÍTULO III

de 1988, que já define o racismo como crime inafiançável e imprescritível (art. 5º, inciso XLII). Para tanto, prevê mecanismos de prevenção e punição de condutas discriminatórias, além de ações educativas para fomentar o respeito à diversidade racial e étnica.

A inclusão da população negra nas políticas públicas constitui um dos pilares do Estatuto. Ele determina que o Estado assegure a participação efetiva da população negra tanto na formulação quanto no acesso aos benefícios de programas e ações governamentais. Conforme o artigo 4º, *“a participação da população negra, em condições de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País, é um objetivo fundamental do desenvolvimento nacional”*.

Além disso, o Estatuto garante direitos culturais, religiosos e territoriais, com destaque para o reconhecimento das comunidades quilombolas e das religiões de matriz africana. O artigo 21, por exemplo, afirma que o Estado protegerá *“as manifestações de caráter religioso de matrizes africanas e seus respectivos locais de culto”*.

Em síntese, o Estatuto da Igualdade Racial é um instrumento essencial para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática. Ao promover a equidade racial e reconhecer o valor da diversidade, constitui um avanço significativo no processo de reparação histórica das injustiças sofridas pela população negra no Brasil.

### Trajetória para a criação do Estatuto da Igualdade Racial

O Estatuto é regido pela Lei nº 12.288, sancionada em 20 de julho de 2010 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O principal autor do projeto foi o senador Paulo Paim, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) e um dos maiores defensores dos direitos da população negra, trabalhadores e minorias. Filho de operário e ex-metalúrgico, Paim iniciou sua trajetória no movimento sindical, tendo sido presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Canoas e vice-presidente da CUT, além de deputado federal e senador, cargo que exerce há vários mandatos.

## CAPÍTULO III

O Estatuto foi uma de suas principais bandeiras no Congresso. Em 2003, Paim apresentou um projeto abrangente para combater o racismo estrutural e promover a equidade racial em áreas como educação, trabalho, saúde, cultura e acesso à terra.

### Trâmite no Congresso Nacional

O projeto continha propostas como:

- Cotas raciais no ensino superior e serviço público;
- Reconhecimento das terras quilombolas;
- Incentivos econômicos para empresas que contratassem negros;
- Políticas afirmativas em diversas áreas.

No entanto, enfrentou resistência de setores conservadores e empresariais. Durante a tramitação na Câmara dos Deputados, muitos artigos considerados polêmicos foram suprimidos ou suavizados. A versão final do Estatuto foi um compromisso político, mantendo a ideia de promover a igualdade racial, mas com menor vigor que o projeto original.

Entre os principais pontos mantidos estão:

- Reconhecimento da população negra como grupo étnico-racial com identidade própria;
- GARANTIA de acesso à saúde, educação e cultura, com atenção às necessidades da população negra;
- Criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR);
- Incentivo à presença de negros nos meios de comunicação e na política.

### Aprovação e sanção presidencial

Após cerca de sete anos de negociação, o projeto foi aprovado pelo Congresso e sancionado em 20 de julho de 2010. Na cerimônia oficial, o presidente Lula destacou a importância da lei como marco histórico no combate à desigualdade racial, afirmando que o Estatuto representava um avanço na luta do povo negro por igualdade e justiça social, embora admitisse que ainda havia muito a ser feito.

## Repercussão e críticas

O Estatuto foi celebrado por movimentos sociais e ativistas como uma conquista simbólica importante. Entretanto, devido à lentidão do processo e às alterações sofridas, recebeu críticas por perder parte do seu potencial transformador.

Críticos apontam que, ao deixar muitas medidas como não obrigatórias, o Estatuto tem pouca força prática, funcionando mais como uma carta de princípios do que como instrumento efetivo de transformação social. Ainda assim, abriu caminho para legislações específicas, como a Lei de Cotas no Ensino Superior (Lei nº 12.711/2012).

# **CAPÍTULO IV**

---

**COTAS RACIAIS NAS  
UNIVERSIDADES E NO  
SERVIÇO PÚBLICO**



# CAPÍTULO IV

## Estrutura da Lei nº 12.711/2012: Critérios de Renda, Raça e Escola Pública

A Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, determina que as instituições públicas de ensino superior reservem 50% de suas vagas para estudantes que tenham concluído integralmente o ensino médio em escolas públicas. Com as alterações trazidas pela Lei nº 13.409/2016, as vagas reservadas passaram a contemplar também pessoas com deficiência (PcD).

Desde a revisão da lei em novembro de 2023, todos os candidatos – inclusive os que se qualificam como cotistas – participam inicialmente do concurso geral. Caso não obtenham pontuação suficiente nesta etapa, passam a concorrer às vagas reservadas segundo critérios específicos de cotas.

### Critérios e Grupos Beneficiados

A lei abrange os seguintes grupos:

- Estudantes oriundos de escolas públicas;
- Candidatos de baixa renda;
- Pessoas que se identificam como pretas, pardas, indígenas e quilombolas;
- Pessoas com deficiência (PcD).

Na rede pública de ensino, a lei estipula que metade das vagas reservadas deve ser destinada a estudantes cuja renda familiar mensal per capita não ultrapasse um salário mínimo, enquanto a outra metade destina-se a estudantes cuja renda seja superior a esse valor.

Dentro de cada faixa de renda, são alocadas vagas para candidatos que se identificam como pretos, pardos, indígenas e quilombolas, configurando a chamada cota racial. Conforme os dados mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as vagas destinadas a esses grupos são calculadas proporcionalmente à população da unidade federativa onde a instituição está localizada. Isso significa que regiões com maior número de pessoas negras, indígenas ou quilombolas terão, proporcionalmente, mais vagas reservadas.

Desde 2017, a Lei de Cotas inclui também as pessoas com deficiência, por

# CAPÍTULO IV

meio da alteração introduzida pela Lei nº 13.409/2016. O número de vagas para candidatos com deficiência deve ser proporcional ao percentual dessa população na unidade federativa, conforme dados censitários do IBGE.

## Fundamentação Social

A Lei de Cotas visa promover justiça social ao reconhecer as desigualdades históricas e estruturais nas oportunidades educacionais no Brasil. Segundo dados de 2018 do IBGE, a taxa de analfabetismo entre a população negra é três vezes maior do que entre brancos. Além disso, a renda média de pessoas pretas ou pardas é até 73% inferior à dos brancos. Embora mais de 53% da população brasileira se declare preta ou parda, essa proporção nem sempre se reflete nas universidades públicas.

No caso dos povos indígenas, as disparidades também são marcantes: em 2010, a taxa de alfabetização era de apenas 67,7%, muito abaixo da média nacional de 90,4%. Esse cenário reforça a importância da política de cotas como um primeiro passo para reconhecer oficialmente as desigualdades no acesso, permanência e ingresso no mercado de trabalho.

Essa política pública enfrenta o racismo estrutural – manifestação sistemática e normalizada da desigualdade racial em todos os aspectos da vida social, incluindo a educação.

## Comprovação dos Critérios

Após aprovação no processo seletivo, os estudantes devem comprovar que pertencem ao grupo beneficiado pela lei, conforme os seguintes critérios:

- Rede pública: apresentação de histórico escolar e certificado de conclusão do ensino médio em escola pública;
- Baixa renda: comprovação por meio de documentos como contracheques ou carteira de trabalho dos responsáveis financeiros;
- Cotas raciais: geralmente, as instituições formam comissões de heteroidentificação, responsáveis por avaliar a autodeclaração étnico-racial dos candidatos;

# CAPÍTULO IV

- Pessoas com deficiência: apresentação de laudo médico que ateste uma das deficiências previstas na legislação (física, auditiva, visual ou intelectual).

## Aplicação Prática nas Universidades e Institutos Federais

### Universidades Federais

A promulgação da Lei nº 12.711/2012 marcou um avanço na democratização do acesso ao ensino público federal. A adesão das universidades federais à lei foi obrigatória e escalonada, concluída em 2016. Desde então, todas passaram a reservar, no mínimo, 50% de suas vagas para estudantes da rede pública, com recortes étnico-raciais e socioeconômicos.

Os resultados foram expressivos. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) indicam que o número de ingressantes por cotas nas universidades federais cresceu 167% em dez anos. O perfil dos estudantes mudou significativamente: mais pretos, pardos e indígenas passaram a ocupar espaços antes dominados por estudantes brancos. Entre 2012 e 2023, o percentual de estudantes pretos e pardos dobrou, alcançando a representatividade prevista pela legislação.

Contrariando o preconceito de que cotas acarretam baixa qualidade acadêmica, pesquisas realizadas em universidades como UFMG, UFBA, UnB e UFRJ mostram que os cotistas apresentam desempenho igual ou até superior ao dos não cotistas. Na Universidade de Brasília (UnB), por exemplo, não foram encontradas diferenças significativas de rendimento. Na Universidade Federal da Bahia (UFBA), pioneira em ações afirmativas, constatou-se destaque dos cotistas especialmente nas áreas de ciências humanas e artes.

Entretanto, persistem desafios, especialmente na permanência dos estudantes. Muitos enfrentam dificuldades financeiras, falta de moradia estudantil, alimentação inadequada e carência de apoio pedagógico. Embora o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) seja importante, não consegue atender à demanda crescente. Além disso, cotistas relatam episódios de racismo institucional e exclusão simbólica em espaços acadêmicos.

# CAPÍTULO IV

## Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

Nos Institutos Federais (IFs), a aplicação da Lei de Cotas também tem sido significativa, sobretudo nos cursos técnicos e tecnológicos. Presentes em mais de 600 municípios, muitas vezes em localidades sem universidades, os IFs desempenham papel estratégico na democratização do ensino. Ao levar educação de qualidade a regiões historicamente excluídas, promovem a interiorização das ações afirmativas e ampliam o acesso de jovens negros, indígenas e de baixa renda a formações valorizadas no mercado, como informática, eletromecânica, automação industrial, enfermagem e engenharia.

### Revisão e Atualizações da Lei

A revisão da Lei de Cotas aprovada em 2023 reafirmou seu caráter necessário e permanente. A inclusão dos quilombolas e a prioridade dos cotistas na ampla concorrência evidenciam o reconhecimento estatal da importância da continuidade e do aprimoramento dessa política.

Todavia, para que a Lei de Cotas seja um vetor real de transformação social, é imprescindível que esteja acompanhada de ações institucionais e pedagógicas complementares. Não basta garantir o acesso às vagas; é necessário promover condições dignas de permanência, oferecer suporte à saúde mental, combater o racismo no ambiente acadêmico e valorizar os saberes e trajetórias dos estudantes cotistas.

### Lei nº 12.990/2014 – Cotas no Serviço Público Federal

A Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, foi criada para promover a igualdade racial no acesso aos cargos públicos federais. Ela determina a reserva de 20% das vagas em concursos públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para candidatos negros (pretos e pardos), conforme classificação do IBGE.

Essa lei integra um conjunto de ações afirmativas destinadas a corrigir desigualdades históricas enfrentadas pela população negra, especialmente no

## CAPÍTULO IV

mercado de trabalho e no acesso a posições de poder. Embora negros representem mais da metade da população brasileira, historicamente estiveram sub-representados em cargos públicos, sobretudo os de nível superior.

Essa sub-representação é resultado de um longo processo de exclusão social, econômica e educacional iniciado no período escravocrata e persistente após a abolição da escravidão. Assim, a lei busca promover equidade e garantir oportunidades reais a um grupo historicamente marginalizado.

### **Benefícios da Lei n° 12.990/2014**

Entre os principais benefícios estão:

- **Inclusão social:** amplia o acesso de pessoas negras ao serviço público, promovendo maior diversidade nos órgãos governamentais;
- **Justiça social:** compreende as desigualdades estruturais e oferece mecanismos concretos de inclusão;
- **Representatividade:** contribui para que o funcionalismo reflita melhor a diversidade da população brasileira;
- **Exemplo institucional:** posiciona o Estado como promotor da equidade racial, fortalecendo políticas públicas inclusivas.

A lei está em vigor desde 2014 e se aplica a concursos públicos federais para cargos efetivos, quando houver três ou mais vagas. Candidatos que se autodeclararam pretos ou pardos no momento da inscrição podem concorrer às vagas reservadas. A legislação prevê mecanismos para verificação da autodeclaração, visando evitar fraudes.

Desde sua implementação, a Lei 12.990/2014 contribuiu para aumentar a presença de pessoas negras no serviço público federal. Relatórios da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indicam crescimento expressivo na ocupação de cargos federais por negros, especialmente em funções técnicas e administrativas.

# CAPÍTULO IV

## Regras da Reserva de 20% das Vagas em Concursos Públicos

Apesar dos avanços, desafios persistem na permanência, promoção e valorização dos profissionais negros na administração pública, bem como na fiscalização eficaz do cumprimento da lei.

A reserva de vagas para negros é uma das mais relevantes políticas afirmativas no Brasil das últimas décadas. Instituído a cota de 20%, a lei busca romper a histórica sub-representação da população negra no serviço público federal, resultado do racismo estrutural e da desigualdade socioeconômica.

A presença desproporcionalmente baixa da população negra em cargos públicos — apesar de sua representatividade demográfica (mais de 56%, segundo IBGE 2022) — é fruto de exclusão histórica. A reserva visa criar condições mínimas de equidade para a disputa de espaços públicos em igualdade de oportunidades.

### Efeitos da Reserva no Acesso ao Serviço Público

Os efeitos das cotas raciais começaram a se manifestar poucos anos após a implementação da lei. Relatórios da ENAP e do IPEA indicam aumento significativo da presença de negros em cargos federais, especialmente em posições técnicas e administrativas.

Esse avanço amplia a diversidade étnico-racial no serviço público e fortalece a legitimidade das instituições, que passam a refletir melhor a pluralidade da sociedade brasileira. Além disso, a presença de servidores negros pode contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas mais sensíveis às desigualdades raciais e sociais.

### Críticas e Controvérsias

Apesar dos avanços, a política de cotas raciais enfrenta críticas, especialmente no que diz respeito à suposta contradição com os princípios da meritocracia. Seus críticos argumentam que a seleção para cargos públicos

deveria se basear exclusivamente no desempenho técnico dos candidatos, sem considerar critérios raciais. Há ainda quem veja nas cotas uma forma de “discriminação reversa”, sugerindo que elas criariam desigualdades ao favorecer determinados grupos.

No entanto, tais argumentos desconsideram o ponto central da política: a desigualdade no ponto de partida. A meritocracia só é justa quando todos largam da mesma linha — o que está longe de ser a realidade no Brasil. A má qualidade da educação básica, a violência urbana, o preconceito racial e a falta de redes de apoio afetam desproporcionalmente a população negra. Ignorar esses fatores é perpetuar um modelo excludente e elitista de seleção.

### **Critérios para Autodeclaração e Heteroidentificação**

A implementação das cotas raciais nos concursos públicos brasileiros, instituída pela Lei nº 12.990/2014, tem como objetivo promover a inclusão da população negra no serviço público federal. Para garantir a efetividade dessa política afirmativa, foram adotados dois principais mecanismos: a autodeclaração e a heteroidentificação. A combinação desses critérios busca assegurar que as vagas reservadas sejam ocupadas por indivíduos que realmente pertencem ao grupo racial alvo da política. Contudo, a aplicação desses procedimentos tem gerado debates jurídicos e sociais, especialmente quanto à sua eficácia e à proteção dos direitos dos candidatos.

### **Autodeclaração: Princípios e Fragilidades**

A autodeclaração é o mecanismo inicial pelo qual o candidato se identifica como negro ou pardo no momento da inscrição. Esse critério se fundamenta no princípio da autodeterminação, que reconhece o direito do indivíduo de se identificar conforme sua percepção de pertencimento racial. Além disso, a autodeclaração reflete a identidade social do candidato, sendo instrumento legítimo e amplamente utilizado em políticas públicas de ação afirmativa.

Entretanto, apresenta fragilidades, especialmente quanto à possibilidade de fraudes, pois pessoas que não pertencem ao grupo racial alvo podem se

declarar negras ou pardas para obter vantagens indevidas. Para mitigar esse risco, foi instituído o procedimento de heteroidentificação, que visa verificar a veracidade da autodeclaração.

## **Heteroidentificação: Procedimentos e Controvérsias**

A heteroidentificação é procedimento complementar à autodeclaração, realizado por comissões específicas que avaliam características fenotípicas do candidato, como cor da pele, textura do cabelo e traços faciais. O objetivo é verificar se a aparência do candidato corresponde à identidade racial declarada. A Portaria Normativa nº 4/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão estabelece diretrizes para a realização da heteroidentificação, incluindo a composição das comissões e os critérios a serem observados.

Embora tenha a finalidade de coibir fraudes, a heteroidentificação tem sido alvo de críticas. A principal preocupação reside na subjetividade do processo, uma vez que a avaliação das características fenotípicas pode variar conforme a percepção dos membros da comissão. Ademais, questiona-se a eficácia do procedimento em identificar candidatos que se autodeclararam negros ou pardos de boa-fé, mas que não atendem aos critérios fenotípicos adotados.

## **Implicações Jurídicas e Proteção dos Direitos dos Candidatos**

A aplicação dos critérios de autodeclaração e heteroidentificação deve respeitar os direitos fundamentais dos candidatos, em especial os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da ampla defesa. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem decidido que a autodeclaração deve prevalecer, salvo nos casos em que haja fraude comprovada, e que a heteroidentificação deve ser realizada com rigor, assegurando o contraditório e a ampla defesa.

Além disso, é fundamental que os editais dos concursos públicos estabeleçam claramente os critérios e procedimentos para autodeclaração e heteroidentificação, evitando arbitrariedades e garantindo transparência no processo seletivo.

# CAPÍTULO IV

## **O Papel do STF, STJ e TST na Promoção da Igualdade Racial: Cotas, Financiamento Político e Banca de Heteroidentificação**

A Constituição Federal de 1988 consagra a igualdade como pilar do Estado Democrático de Direito, entendendo-a não apenas em seu aspecto formal, mas também material. Nesse contexto, as ações afirmativas são instrumentos legítimos e necessários para enfrentar desigualdades históricas e estruturais, sobretudo as que afetam a população negra. Com base em fundamentos doutrinários e decisões do Supremo Tribunal Federal – como a ADPF 186, o RE 597.285-RG e a ADI 4650 – este trabalho analisa a evolução da jurisprudência constitucional no combate ao racismo e na promoção da igualdade substancial, voltada à inclusão e à justiça social.

### **ADPF 186 – Constitucionalidade das Cotas Raciais na UnB**

A ADPF 186 questionou o sistema de cotas raciais da Universidade de Brasília (UnB), que reservava 20% das vagas para candidatos negros e pardos. O partido autor alegava violação dos princípios da isonomia e meritocracia. A UnB defendeu as cotas como reparação histórica amparada na Constituição.

O relator, ministro Ricardo Lewandowski, reconheceu que ações afirmativas são legítimas para garantir igualdade em sociedades marcadas pelo racismo estrutural. A decisão unânime afirmou que as cotas raciais concretizam o princípio da igualdade e que o Estado deve adotar políticas compensatórias. Destacou-se que as cotas são temporárias e visam corrigir desigualdades históricas, reforçando que o critério racial é legítimo para promover diversidade e combater exclusão.

### **RE 597.285-RG – Constitucionalidade das Ações Afirmativas**

No Recurso Extraordinário 597.285, o STF analisou o caso de uma candidata branca excluída das vagas reservadas a negros na UFRGS. Confirmou a constitucionalidade das ações afirmativas, reconhecendo a existência de desigualdade racial estrutural e validando as comissões de heteroidentificação para assegurar segurança jurídica.

O julgamento reforçou que as cotas não ferem a meritocracia e que as universidades têm legitimidade para promover inclusão, contribuindo para uma sociedade mais diversa. O reconhecimento do racismo estrutural pelo STF serviu como marco para outras políticas públicas de promoção da igualdade.

### **ADC 41 – Constitucionalidade da Lei de Cotas no Serviço Público (2020)**

A Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41, julgada pelo STF em 2020, representou marco jurídico e político no fortalecimento das políticas afirmativas no Brasil. Proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), buscava declarar constitucional a Lei nº 12.990/2014, que reserva 20% das vagas em concursos públicos federais para candidatos negros (pretos e pardos), por meio de autodeclaração.

A Suprema Corte, por unanimidade, reafirmou a validade da norma, destacando que a política de cotas raciais está alinhada aos princípios constitucionais e é desdobramento necessário do compromisso do Estado com a promoção da igualdade material (art. 3º, I e IV, CF), a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e a erradicação da discriminação racial (art. 5º, XLII, CF). O relator, ministro Luís Roberto Barroso, ressaltou que as ações afirmativas têm respaldo constitucional, desde que observem critérios de proporcionalidade, temporariedade e necessidade.

O julgamento reconheceu que o racismo estrutural impede a plena inserção da população negra em espaços de poder, como o serviço público. A medida visa corrigir disparidade histórica provocada por séculos de exclusão, e a ausência de diversidade compromete a representatividade democrática.

O STF enfatizou a necessidade de garantir o acesso da população negra aos cargos públicos como uma medida reparatória e inclusiva. Reconheceu a validade da autodeclaração como ponto de partida para essa identificação, sendo ela complementada pelo procedimento de heteroidentificação para evitar fraudes. Destacou também que a vigência da lei é limitada a dez anos, o que reforça seu caráter temporário. Além disso, ressaltou o respeito à meritocracia, uma vez que os cotistas concorrem dentro de critérios técnicos e passam pelas mesmas etapas seletivas que os demais candidatos.

## CAPÍTULO IV

A ADC 41 consolidou o entendimento do STF iniciado na ADPF 186, reforçando a igualdade como valor substancial. Sua decisão tem impacto jurídico, simbólico e institucional, afirmando que políticas públicas devem refletir a pluralidade da sociedade brasileira e enfrentar desigualdades históricas. Assim, a ADC 41 fortalece a ideia de que a construção de uma democracia efetiva depende da inclusão dos grupos socialmente marginalizados.

# CAPÍTULO V

---

## PARTICIPAÇÃO POLÍTICA



## CAPÍTULO V

A distribuição de verbas eleitorais no Brasil tem ganhado destaque não apenas como instrumento de financiamento de campanhas, mas também como ferramenta de promoção da equidade e da justiça social. No contexto das políticas antirracistas, a forma como esses recursos são distribuídos entre os candidatos se torna ainda mais relevante. Isso porque, historicamente, pessoas negras enfrentam maiores barreiras para acessar o sistema político, inclusive no que diz respeito ao financiamento de suas candidaturas.

Nos últimos anos, o debate em torno da divisão proporcional das verbas públicas – especialmente do Fundo Eleitoral – tem buscado corrigir essas desigualdades e ampliar a representatividade racial nas esferas de poder. A Justiça Eleitoral passou a exigir que os partidos destinem parte desses recursos proporcionalmente ao número de candidaturas negras, fortalecendo a luta antirracista dentro do processo democrático.

O Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral acenderam uma chama de esperança em toda comunidade negra do país quando julgaram a ADI 5617, de relatoria do ministro Edson Fachin, e a Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000, de relatoria da ministra Rosa Weber, ambas tratando dos incentivos à participação feminina na política.

A nossa Suprema Corte entendeu que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres previsto no artigo 10, §3º, da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições).

Com base nesse posicionamento, o Tribunal Superior Eleitoral foi além, sob a perspectiva da efetivação do direito de participação na política, e estabeleceu que os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV devem seguir a proporcionalidade contida no mesmo dispositivo.

Assim, sabendo que se trata de recursos públicos e que as Altas Cortes estavam sensíveis à causa da inserção dos segmentos minorizados politicamente, a Educafro – ONG que tem por finalidade o combate ao racismo estrutural no Brasil – elaborou uma Consulta Eleitoral com a finalidade

de verificar a viabilidade de também ocorrer a inserção do negro na política, por meio de quatro questionamentos:

- a) As formas de distribuição dos recursos financeiros e tempo em rádio e TV, já concedido às mulheres na Consulta 060025218.2018.6.00.0000, deverão ser na ordem de 50% para as mulheres brancas e outros 50% para as mulheres negras, conforme a distribuição demográfica brasileira?
- b) É possível haver reserva de vagas nos partidos políticos para candidatas negras, nos mesmos termos do que ocorreu com as mulheres?
- c) É possível aplicar o entendimento dos precedentes supra para determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando 30% como percentual mínimo, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, conforme esta Corte entendeu para a promoção da participação feminina?
- d) É possível aplicar o precedente, também quanto à distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para os NEGROS, prevista nos artigos 47 e seguintes, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, conforme esta Corte entendeu para a promoção da participação feminina?

Para alegria da população negra brasileira, após três sessões de julgamento, com amplo debate e participação da sociedade civil, o Tribunal Superior Eleitoral reconheceu a existência do chamado racismo estrutural e apontou como legítima a pretensão da Consulente, e, com isso, o primeiro, terceiro e quarto quesitos foram respondidos de forma afirmativa, em parte, para que os partidos realizassem um investimento proporcional nas candidaturas negras.

Assim ficou consignada a ementa do voto do eminente ministro relator, ao qual aderiram outros cinco ministros, resultando no placar de 6x1:

DIREITO ELEITORAL. CONSULTA. RESERVA DE CANDIDATURAS, TEMPO DE ANTENA E RECURSOS PARA CANDIDATAS E CANDIDATOS NEGROS. CONHECIMENTO. QUESITOS 1, 2 E 4 RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE. [...] II. RACISMO, DESIGUALDADE RACIAL E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA. 3. O racismo no Brasil é estrutural. Isso significa que, mais do que um problema individual, o racismo está inserido nas estruturas políticas, sociais e econômicas e no funciona-

mento das instituições, o que permite a reprodução e perpetuação da desigualdade de oportunidades da população negra. 4. A desigualdade racial é escancarada por diversas estatísticas, que demonstram que, em todos os campos, desde o acesso à educação até a segurança pública, negros são desfavorecidos e marginalizados. O Atlas da Violência de 2019 revelou que 75,5% de todas as pessoas assassinadas no Brasil eram negras. Esse dado é cruelmente ilustrado pelas mortes das crianças João Pedro Mattos, Ágatha Félix e Kauê Ribeiro dos Santos, que demonstram a importância do movimento social "Vidas negras importam". 5. Como fenômeno intrinsecamente relacionado às relações de poder e dominação, o racismo se manifesta especialmente no âmbito político-eleitoral. Nas eleições gerais de 2018, embora 47,6% dos candidatos que concorreram fossem negros, entre os eleitos, estes representaram apenas 27,9%.

### **Um dos principais fatores que afetam a viabilidade das candidaturas é o financiamento das campanhas.**

Quanto ao tema, verifica-se que, em 2018, houve efetivo incremento nos valores absolutos e relativos das receitas das candidatas mulheres por força das decisões do STF e do TSE. Enquanto em 2014 a receita média de campanha das mulheres representava cerca de 27,8% da dos homens, em 2018, tal receita representou 62,4%. No entanto, ao se analisar a interseccionalidade entre gênero e raça, verifica-se que a política produziu efeitos secundários indesejáveis. **Estudo da FGV Direito relativo à eleição para Câmara dos Deputados apontou que mulheres brancas candidatas receberam percentual de recursos advindos dos partidos (18,1%) proporcional às candidaturas (também de 18,1%). No entanto, candidatos negros continuaram a ser subfinanciados pelos partidos. Embora mulheres negras representassem 12,9% das candidaturas, receberam apenas 6,7% dos recursos. Também os homens negros receberam dos partidos recursos (16,6%) desproporcionais em relação às candidaturas (26%). Apenas os homens brancos foram sobrefinanciados (58,5%) comparativamente ao percentual de candidatos (43,1%). [...]**

7. Sob o prisma da igualdade, há um dever de integração dos negros em espaços de poder, noção que é potencializada no caso dos parlamentos. **É que a representação de todos os diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade das decisões tomadas. Quando a representação política é excludente, afeta-se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias subrepresentadas. Para além do aumento do impacto na agenda pública, o aumento da representatividade política negra tem o efeito positivo de desconstruir o papel de subalternidade atribuído ao negro no imaginário social e de naturalizar a negri-**

**tude em espaços de poder. 8. O imperativo constitucional da igualdade e a noção de democracia participativa plural justificam a criação de ações afirmativas voltadas à população negra.** No entanto, o campo de atuação para a efetivação do princípio da igualdade e o combate ao racismo não se limita às ações afirmativas. Se o racismo no Brasil é estrutural, é necessário atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial. Um desses campos é a identificação de casos de discriminação indireta, em que normas pretensamente neutras produzem efeitos práticos sistematicamente prejudiciais a grupos marginalizados, de modo a violar o princípio da igualdade em sua vertente material. V. CONCLUSÃO 14. Primeiro quesito respondido afirmativamente nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações. 15. Segundo quesito é respondido negativamente, não sendo adequado o estabelecimento, pelo TSE, de política de reserva de candidaturas para pessoas negras no patamar de 30%. Terceiro e quarto quesitos respondidos afirmativamente, nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

Entretanto, para a surpresa de todos, por decisão de apertada maioria, no placar de 4x3, entendeu-se pela aplicabilidade da decisão a partir das eleições de 2022, mediante a edição de resolução do Tribunal.

O referido entendimento foi justificado por haver uma suposta *“inovação no campo normativo jurisprudencial que reclama a aplicação do princípio da anualidade”*. Contudo, com a devida vênia, tal entendimento está em desacordo com o texto constitucional. Isso porque o referido dispositivo refere-se à *“lei que alterar o processo eleitoral”*. Trata-se, nesse caso, de lei em sentido amplo, ou seja, qualquer norma capaz de inovar no ordenamento jurídico. Excluem-se daí os regulamentos, que são editados apenas para promover a fiel execução da lei e que não podem extrapolar os limites dela.

Com efeito, não pode um regulamento criar algo no sistema de justiça. Em função disso, *“[...] essa regra dirige-se ao Poder Legislativo porque apenas ao*

*parlamento é dado inovar a ordem jurídica eleitoral*<sup>1</sup>.”

E, como consequência prática, verifica-se a inaplicabilidade do princípio da anterioridade ao poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Logo, as resoluções daquele E. Tribunal, editadas para dar bom andamento às eleições, podem ser expedidas a menos de um ano do pleito eleitoral (art. 105 da Lei nº 9.504/1997). (SILVA, 3)<sup>2</sup>

Ressalta-se que a lei não foi alterada pelo julgamento da Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000, que determinou a distribuição de verbas proporcionais para as candidaturas negras. O que ocorreu foi uma mera adaptação de procedimentos já existentes no tocante às ações afirmativas em âmbito eleitoral.

Nesse sentido, ressalta-se que este E. STF, ao apreciar a ADI 3741, consignou pela não aplicação do princípio da anterioridade quando não houver mudança no processo eleitoral.

Conforme narrado, o E. Tribunal Superior Eleitoral reconheceu de forma inequívoca que a sub-representatividade de pessoas negras na política em razão da disparidade de recursos financeiros para o financiamento de campanhas viola a nossa carta cidadã. Tal alegação é facilmente identificada a partir dos seguintes trechos de alguns votos proferidos durante o julgamento:

Ministro Luís Roberto Barroso:

O Brasil é um país racista. Somos uma sociedade racista. E cada um de nós reproduz o racismo em alguma medida – ainda que de forma não intencional, pela mera fruição ou aceitação dos privilégios e vantagens que decorrem de um sistema profundamente desigual. Não é confortável reconhecer esse fato, mas é preciso fazê-lo. Essa afirmação pode, inclusive, soar desagradável para alguns, mas, justamente por isso, é preciso pronunciá-la. A superação do racismo passa, necessariamente, pelo seu reconhecimento e pela mudança individual de postura de cada um de nós, brancos. Mas muito mais do que isso: é preciso perceber que o racismo também é reproduzido e perpetuado pelo modo de funcionamento das nossas instituições (políticas, econômicas e sociais) e assim criar políticas públicas voltadas para combatê-lo onde quer que ele se encontre.

<sup>1</sup> SALGADO, Eneida Desiree. Princípios constitucionais eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 223.

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-3/principio-da-anualidade-eleitoral>. Acesso em 28.08.2020.

(...)

A realidade delineada é inaceitável diante de um contexto constitucional em que a igualdade constitui um direito fundamental e integra o núcleo essencial da ideia de democracia.

(...)

Desse modo, uma perspectiva de “neutralidade racial”, ou colorblindness, que desconsidera as diferenças sociais entre negros e brancos, opera como uma forma de discriminação negativa indireta. O princípio da isonomia impõe, nesse contexto, uma discriminação positiva, em que o fundamento da desigualdade, bem como os fins por ela visados sejam constitucionalmente legítimos.

Ministro Alexandre de Moraes

(...) Ressalto que não tenho dúvidas de que a sub-representação das pessoas negras nos poderes eleitos, ao mesmo tempo que é derivada do racismo estrutural existente no Brasil, acaba sendo um dos principais instrumentos de perpetuação da gravíssima desigualdade social entre brancos e negros. Trata-se de um círculo extremamente vicioso, que afeta diretamente a igualdade proclamada na Constituição Federal e fere gravemente a dignidade das pessoas negras.

Em outras palavras, o histórico funcionamento do sistema político eleitoral brasileiro perpetua a desigualdade racial, pois, tradicionalmente, foi estruturado nas bases de uma sociedade ainda, e lamentavelmente, racista. O mesmo sempre ocorreu em relação à questão de gênero, cuja legislação vem avançando em busca de uma efetiva e concreta igualdade de oportunidades com a adoção de mecanismos de ações afirmativas.

Considerando o papel do Supremo Tribunal de Guardiã da Constituição e, conseqüentemente, garantidor dos direitos fundamentais previstos no texto constitucional, há de se reconhecer a configuração do “estado de coisas inconstitucional”, em consonância com a jurisprudência desta Suprema Corte<sup>5</sup>.

Por esses motivos expostos, a comunidade negra novamente se engajou e foi até o STF, por meio de uma ADPF, para garantir que as regras de distribuição proporcional de verba eleitoral fossem aplicadas ainda para as eleições de 2020.

Para felicidade de mais de 56% da população, o ministro Ricardo Lewandowski proferiu decisão liminar determinando que:

<sup>5</sup> STF, ADPF 347 DF, Relatos: Ministro Marco Aurélio, 2015.

1. O volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global. Isto é, primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos - homens e mulheres. Na sequência, deve-se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de homens negros em relação ao total de candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separará a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero; 2. Ademais, deve-se observar as particularidades do regime do FEFC e do Fundo Partidário, ajustando-se as regras já aplicadas para cálculo e fiscalização de recursos destinados às mulheres; 3. A aplicação de recursos do FEFC em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em âmbito nacional. Assim, o cálculo do montante mínimo do FEFC a ser aplicado pelo partido, em todo o país em candidaturas de mulheres negras e homens negros será realizado a partir da aferição do percentual de mulheres negras, dentro do total de candidaturas femininas, e de homens negros, dentro do total de candidaturas masculinas. A fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos será realizada, apenas, no exame das prestações de contas do diretório nacional, pelo TSE; 4. A aplicação de recursos do Fundo Partidário em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em cada esfera partidária. Portanto, havendo aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas, o órgão partidário doador, de qualquer esfera, deverá destinar os recursos proporcionalmente ao efetivo percentual (i) de candidaturas femininas, observado, dentro deste grupo, o volume mínimo a ser aplicado a candidaturas de mulheres negras; e (ii) de candidaturas de homens negros. Nesse caso, a proporcionalidade será aferida com base nas candidaturas apresentadas no âmbito territorial do órgão partidário doador. A fiscalização da aplicação do percentual mínimo será realizada no exame das prestações de contas de campanha de cada órgão partidário que tenha feito a doação.

A figura da representatividade tem papel fundamental nas demandas da população brasileira e se torna ainda mais urgente quando se fala da parcela negra dos brasileiros.

Destarte, surge a oportunidade de contar com a doutrina da professora da Universidade da Califórnia, Hannah Pitkin, no seu livro obrigatório chamado "The Concept of Representation", onde busca analisar qual o papel do representante político em relação aos representados, classificando em quatro espécies: (i) representação formalística, (ii) representação descritiva, (iii) representação simbólica e (iv) representação substantiva.

## CAPÍTULO V

A primeira espécie cuida da questão do ponto de vista da autorização e da responsabilização do representante, a partir das regras em vigência. A representação descritiva, por outro lado, o representante não atua por seus representados, mas os substitui, havendo, dessa maneira, uma correspondência entre as características do representante e as do representado. Já o critério de avaliação em representação simbólica é se os representados creem no representante, sem critérios racionais de julgamento dos atos praticados no mandato. Por fim, a representação substantiva é entendida como “agir pelo interesse dos representados, de forma a ser responsivo a eles”.

Com tais premissas estabelecidas, é legítimo identificar que traçar um caminho do meio entre as vertentes desenhadas por Pitkin é plenamente desejável e, nessa esteira, vale destacar a reflexão de Teresa Sacchet, quando afirma que:

É exatamente porque interesses não são apenas representados, mas também definidos, disputados e articulados nas esferas políticas, que há necessidade de maior participação de membros de diferentes grupos sociais, os quais teriam mais habilidade para exercer tais funções a partir das perspectivas de seus grupos. Ainda que membros de grupos distintos possam representar interesses de membros de outros grupos, é mais difícil para as pessoas entenderem experiências e perspectivas que se originam de localizações sociais muito distintas. [...]

A inclusão de membros de grupos sociais em processos político-decisórios tem um potencial para democratizar a definição da agenda pública, na medida em que suas experiências múltiplas contribuem para colocar novos assuntos em pauta, para uma leitura de questões políticas em geral a partir de diferentes ângulos, enquanto ao mesmo tempo podem fornecer soluções distintas, por vezes mais apropriadas, para essas questões.<sup>5</sup>

No plano histórico, há um relato muito rico do finado deputado Louis Stokes sobre o fenômeno ocorrido nos Estados Unidos com a eleição de nove deputados negros, em 1968:

A verdade de nossas eleições foi que muitos negros em toda a América, que se sentiam subrepresentados, agora sentiam que os nove membros negros da Câmara eram obrigados a representar bem durante seu mandato. Foi nesse contexto que cada um de nós percebeu o dever extra de, além de representar nossos distritos,

<sup>4</sup> PITKIN, 1967, p. 209.

<sup>5</sup> Representação Política, Representação De Grupos E Política De Cotas. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ref/v20n2/v20n2a04.pdf>

## CAPÍTULO V

assumir o fardo pesado de atuar como congressistas gerais para pessoas subrepresentadas em toda a América.<sup>6</sup>

Destarte, quando se afirma que inexistente interesse na participação política por parte da população, é preciso se perguntar a razão dessa ausência. Com os fatores apresentados acima, podemos ter uma boa noção de sua resposta.

Não é exagero afirmar que a população negra luta ainda para ter acesso a bens básicos da vida, como manter-se viva, livre e completando o ensino superior.

Conseqüentemente, é preciso perguntar que espécie de democracia é possível construir, enquanto a sociedade não pode aproveitar inteiramente sua capacidade de representação, quando não há uma estrutura plenamente formulada a ponto de asfixiar possíveis lideranças que possam olhar pelo seu “povo”?

Como essa discrepância pode influenciar nas políticas públicas focadas em favor de parcela tão significativa da população, que forma a maioria nacional?

Daí a importância de se alargar o espectro de incentivos de participação eleitoral, prevendo a inclusão da comunidade negra, a fim de que seja possível reverter os índices apresentados no bojo da presente arguição, concretizando a vontade da Constituição e do legislador ao instituir o Estatuto da Igualdade Racial como diploma normativo de observância obrigatória nacional.

Assim, alguns reflexos dessa política pública puderam ser verificados no próprio ano de 2020 e também em 2022.

Houve uma resistência terrível dos partidos para cumprir as decisões, usando, entre outros, o argumento da falta de tempo para implementar a medida. Candidaturas negras, segundo denúncias anônimas, receberam apenas parte do dinheiro que lhes eram de direito na semana anterior ao pleito.

Apesar disso, com o debate posto na sociedade, as Câmaras de São Paulo e do Rio de Janeiro dobraram o número de pessoas pretas nos cargos de vereança.

<sup>6</sup> FENNO, R. F. 2003. *Going Home: Black Representatives and Their Constituents*. Chicago: University of Chicago Press.

## CAPÍTULO V

Passados dois anos, os dirigentes partidários — de esquerda, centro e direita — seguem excluindo a população negra dos espaços de poder, descumprindo ordem judicial expressa.

Com pouco mais de duas semanas para a votação do primeiro turno de 2022, a maioria dos partidos políticos ainda não atingiu os percentuais mínimos de transferência do Fundo Eleitoral para as candidaturas de mulheres e negros, conforme determina a legislação. Levantamento feito pelo portal G1 com dados da prestação de contas parcial dos candidatos enviada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) até 15/11/2022 mostra que aqueles que se identificam como negros receberam até agora 36% dos recursos do fundo, bem abaixo da proporção de 50,4% dessas candidaturas.

O PROS foi o partido que apresenta a maior diferença nos repasses: a sigla destinou 80% menos verbas aos candidatos negros em relação aos brancos.

Em seguida, os que apresentaram maiores diferenças foram o MDB (77% de diferença), de Simone Tebet, o PSDB (76%), o PT (70%), do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e o PTB (69%). O PL, partido do presidente Jair Bolsonaro, repassou 38% menos aos candidatos negros da legenda do que para os brancos.

É sintomático que, mesmo após seguir as regras do jogo, por dentro das instituições democraticamente estabelecidas, as 120,4 milhões de pessoas negras tenham uma barreira intransponível para escolher o destino que queremos para o país.

Entretanto, a força do povo empurra as instituições e, nas Eleições 2022, o número de candidatos negros, 14.712, superou o de brancos, o que representa 50,27% do total de inscrições (29.262). Em 2018, quando também houve eleição geral, as candidaturas negras foram 46,4% do total.

Em 2022, foram eleitos em primeiro turno 525 candidatos autodeclarados pretos ou pardos, o que representa um aumento de 10,8% em relação a 2018 e de 12,89% sobre o número de 2014.

A partir de 2023, a Câmara dos Deputados teve 135 congressistas negros,

## CAPÍTULO V

número 9% maior ao registrado em 2018. Embora ocupem um quarto das cadeiras na Câmara, a representação ainda está muito aquém da proporção verificada na população, que tem 56,1% de pretos e pardos.

Entretanto, em 2024, foi promulgada a Emenda Constitucional 133, que retira a possibilidade de punição aos partidos políticos que praticaram racismo contra a população negra brasileira nas eleições de 2020 e de 2022. Segundo essa nova regra, “deve ser considerada como cumprida” a obrigação de aplicação das verbas eleitorais para as candidaturas negras, sob a condição de que isso só acontecerá se os partidos pagarem o que foi devido até então, mas apenas a partir de 2026.

Ora, a Constituição proíbe a discriminação racial. Os partidos concederam em 2022 o dobro de dinheiro para candidaturas brancas em relação às negras. Em 2020, TSE e STF determinaram que houvesse distribuição proporcional das verbas eleitorais, com fundamento num raciocínio simples: dinheiro público não pode ser usado para prejudicar pessoas negras. Afinal, o volume de recursos tem impacto direto no alcance que alguém pode ter entre os eleitores — quanto maior o alcance, aumentam as chances de obter votos. E interferir na igualdade de chances entre grupos étnicos contraria aquilo que a Constituição estabelece como objetivo do país, o combate ao racismo.

A emenda também prevê cota mínima de 30% dos recursos para as candidaturas negras. Em 2024, negros equivalem a 52,7% de candidatos. Na prática, tomando por base os R\$ 4,9 bilhões deste ano destinados ao financiamento das campanhas, pelo regime anterior R\$ 2,58 bilhões seriam usados exclusivamente para a amplificar vozes negras. Com a regra atual, os partidos deixaram de conceder em torno de R\$ 1 bilhão para essa finalidade.

A maior preocupação é que a maioria esmagadora do Congresso aprovou sem o menor receio de que isso gerasse risco político-eleitoral em ano de eleição. Infelizmente, a sociedade parece anestesiada, e nada é feito para que essas medidas abusivas sejam interrompidas. Nossa apatia se dá pela completa impotência da população diante do que acontece diariamente num país onde até o passado é incerto.

Como seguir lutando e denunciando, gritando ou mesmo apontando um erro se

## CAPÍTULO V

todo dia acontece algo diferente e até pior? Chega um momento em que não sobram mais forças, em que não resta mais voz, em que não existe mais esperança. A cada reconhecimento mínimo de dignidade, surge uma série de chicotadas que dilaceram nossa carne para dizer qual é nosso lugar.

O recado está dado, alto e bom som: *“Se a Constituição não nos agrada, nós mudaremos. Se vocês acham que ela garante alguma coisa, mostraremos quem realmente manda. Se o Estado é de Direito, nós dizemos quem realmente o tem”*.

Mais uma vez, o povo negro sustenta a festa da democracia, mas é impedido de entrar.

# **CAPÍTULO VI**

---

## **O CRIME DE RACISMO**



## CAPÍTULO VI

A Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, representa um marco legal no combate à discriminação racial no Brasil, sendo a principal norma penal que tipifica e pune condutas motivadas por preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. Seu texto foi significativamente ampliado ao longo dos anos, especialmente pelas Leis nº 9.459/1997 e nº 14.532/2023, passando a abranger não só o racismo institucional, mas também manifestações individuais como a injúria racial — esta última reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como forma de racismo imprescritível.

O artigo 1º estabelece o escopo da norma: são punidos os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. Com isso, a lei vai além da raça no sentido biológico, contemplando também identidades culturais e religiosas.

Um dos grandes avanços recentes foi a inclusão do artigo 2º-A, pela Lei nº 14.532/2023, que tipificou expressamente a injúria racial como crime de racismo. Injuriar alguém com base em sua raça, cor, etnia ou origem passou a ter pena de reclusão de 2 a 5 anos, mais multa, sendo agravada em 50% se praticada por duas ou mais pessoas.

Essa mudança corrigiu um antigo problema jurídico: a injúria racial, por ser tida antes como crime contra a honra, prescrevia e permitia acordos de não persecução penal. Agora, é tratada com a gravidade de crime imprescritível, inafiançável e sujeito à pena privativa de liberdade.

Isso se deu em razão de um movimento jurisprudencial importante, iniciado no STJ e depois confirmado pelo STF, que, em 2020, julgando um Habeas Corpus, reconheceu que o crime de injúria racial é uma espécie de prática de racismo e, dessa maneira, deve ser imprescritível e inafiançável.

Como estava em sede de HC, a decisão não tinha efeitos para além do processo, significando dizer que juízes e desembargadores não precisariam seguir essa decisão. No entanto, mostrava a tendência de posicionamento do Tribunal quando casos semelhantes chegarem lá.

Uma das coisas interessantes do caso foi a inclusão de entidades do movimento negro como amigos da corte para participar do julgamento, coisa

## CAPÍTULO VI

que normalmente não é cabível.

A lei também atua fortemente contra a discriminação estrutural no mercado de trabalho e em serviços públicos e privados. Os artigos 3º e 4º, por exemplo, criminalizam a recusa de acesso ou promoção em cargos públicos e empregos privados por motivo racial, com pena de 2 a 5 anos de reclusão. Além disso, o artigo 4º prevê condutas como impedir o uso de equipamentos, bloquear ascensão funcional ou pagar salário inferior ao trabalhador negro, o que demonstra o esforço de combater o racismo institucional nas relações trabalhistas.

Nos artigos seguintes (5º ao 12), a lei prevê sanções penais para quem negar acesso ou atendimento em estabelecimentos comerciais, educacionais, de lazer, hospedagem, transporte, cultura ou alimentação. Recusar matrícula escolar (art. 6º), impedir hospedagem (art. 7º), negar entrada em restaurantes ou bares (art. 8º), clubes (art. 9º), salões de beleza (art. 10), elevadores sociais (art. 11) ou transporte público (art. 12) por razões raciais, é crime punido com reclusão de até cinco anos. Essas normas procuram enfrentar o racismo cotidiano, ainda frequente em espaços públicos e privados, e têm papel pedagógico ao estabelecer um padrão mínimo de conduta antidiscriminatória na sociedade.

O artigo 20 é um dos mais emblemáticos da lei: criminaliza a incitação, indução ou prática de discriminação e preconceito, inclusive pela internet, redes sociais, meios de comunicação ou durante eventos públicos, culturais e esportivos. As penas são de 1 a 3 anos de reclusão, podendo chegar a 5 anos se os crimes forem cometidos em ambiente digital ou coletivo. Também criminaliza a divulgação de símbolos nazistas, com pena agravada. A lei permite ainda medidas urgentes, como a retirada de conteúdo ofensivo, apreensão de materiais discriminatórios e interdição de páginas online, mostrando a preocupação do legislador em coibir a disseminação do ódio racial, inclusive no ambiente virtual.

Destaca-se ainda o artigo 20-C, que orienta os juízes a interpretarem como discriminatória qualquer conduta que cause constrangimento, vergonha, medo ou humilhação a alguém em razão da cor, etnia, religião ou origem, mesmo que disfarçada de brincadeira ou “piada”. Isso busca coibir formas sutis de

# CAPÍTULO VI

racismo, muitas vezes normalizadas, e reforça o entendimento de que o racismo pode se manifestar em microagressões cotidianas com consequências profundas.

A Lei nº 7.716/1989 prevê ainda sanções específicas como perda do cargo público (art. 16) e suspensão de funcionamento de estabelecimentos privados (art. 18). Com as mudanças mais recentes, como o artigo 20-D, garante-se o direito de assistência jurídica à vítima em todos os atos processuais, reconhecendo a vulnerabilidade das pessoas atingidas por crimes de ódio.

Em síntese, a Lei nº 7.716/1989 é um instrumento central no enfrentamento jurídico ao racismo no Brasil. Ela explicita que práticas discriminatórias não são toleradas no ordenamento jurídico brasileiro e devem ser penalmente reprimidas. Ao longo do tempo, a norma evoluiu para abranger não apenas atos de segregação institucional, mas também as expressões mais sutis e individuais do preconceito. Ao proteger a dignidade das vítimas e punir condutas racistas com rigor, essa lei reforça o compromisso constitucional com a igualdade material, a dignidade humana e o combate efetivo ao racismo.

## Os desafios da aplicação da lei

Recentemente, o Brasil tem sido palco de intensos debates sobre os limites da liberdade de expressão no humor, especialmente quando se trata de discursos que podem ser interpretados como preconceituosos ou discriminatórios. Dois casos emblemáticos ilustram essa discussão: a condenação do humorista Léo Lins e a situação de dois comediantes negros que também enfrentam acusações semelhantes.

### Léo Lins: Condenação por Racismo e Capacitismo

Em junho de 2025, o humorista Léo Lins foi condenado a oito anos e três meses de prisão em regime fechado, além de multas, por proferir discursos considerados preconceituosos em um show de stand-up publicado no YouTube. A sentença foi baseada na Lei nº 7.716/89, que define os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça ou cor, e na Lei nº 13.146/2015, que trata da inclusão de pessoas com deficiência. A Lei nº 14.532/2023 foi aplicada

como causa de aumento de pena, considerando que os crimes foram cometidos em atividades artísticas e culturais e nas mídias sociais.

A defesa de Lins argumenta que suas piadas eram parte de sua atuação artística e que não tinham a intenção de incitar ódio ou discriminação. No entanto, a decisão judicial entendeu que, independentemente da intenção do autor, as falas proferidas ultrapassaram os limites da liberdade de expressão e configuraram crimes de racismo e capacitismo.

### **Humoristas Negros Acusados de Injúria Racial**

Paralelamente, dois humoristas negros, Guilherme Teixeira Lima e Vinícius Teixeira Lima, conhecidos como "Irmãos Lima", também enfrentam acusações de injúria racial e indução à discriminação. Em outubro de 2024, durante uma transmissão ao vivo intitulada "live da ofensa", eles utilizaram termos e expressões racistas com a finalidade de obter engajamento, segundo a promotoria. A Justiça paulista rejeitou o pedido de habeas corpus e manteve a ação penal contra os comediantes, argumentando que não havia ilegalidade manifesta que justificasse o trancamento da ação.

Esse caso levanta questões sobre a aplicação das leis antidiscriminatórias em discursos humorísticos, especialmente quando os próprios membros de grupos historicamente marginalizados são os autores das falas. Há um debate sobre até que ponto a intenção do humorista e o contexto da piada devem ser considerados na análise jurídica, ou se o impacto potencial da fala na sociedade deve prevalecer.

Ora, fazer uma piada sobre algo ruim ou uma tragédia não quer dizer que se aprova aquilo, e risada não é concordância. Como Eduardo Affonso afirmou em sua coluna no GLOBO: *"rir da piada em que a velhinha leva um tombo é diferente de empurrar uma velhinha escada abaixo"*.

De fato, o assunto não é simples, mas a lógica que sempre pautou a sociedade mudou radicalmente. Sob o pretexto de tornar o país mais seguro, os direitos básicos vêm sendo limitados. Embora a lei tenha o objetivo legítimo de combater a desigualdade e a exclusão, é fundamental compreender os limites e contextos para evitar que sua aplicação se torne contraditória ou até mesmo injusta.

## CAPÍTULO VI

A lei foi criada para proteger grupos racialmente oprimidos contra práticas discriminatórias e agressões motivadas pela cor da pele, etnia ou origem. Nesse sentido, atribuir a pessoas negras a responsabilidade criminal por atos que configurariam “racismo” gera uma inversão problemática da lógica da proteção jurídica.

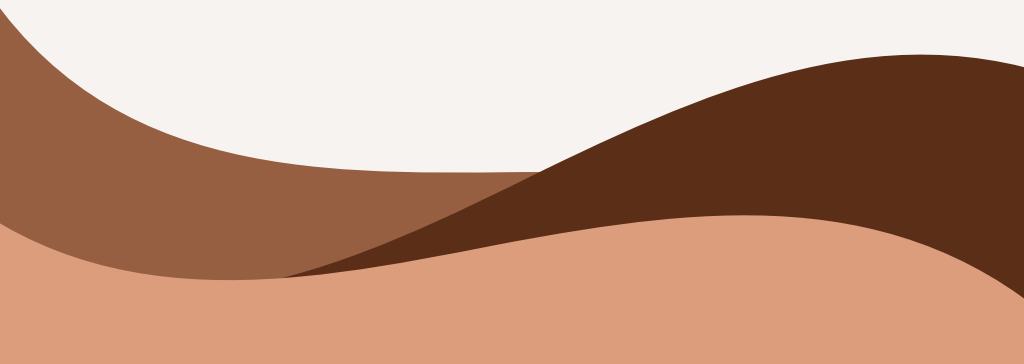
Esse risco se evidencia especialmente quando se trata de discursos e expressões artísticas, como no caso dos humoristas negros recentemente acusados de injúria racial. Embora o debate sobre limites do humor seja legítimo, a criminalização de pessoas negras com base em leis antirracismo pode reforçar interpretações equivocadas sobre o que constitui racismo, desconsiderando o contexto social e histórico da discriminação.

Além disso, tal condenação pode fortalecer narrativas racistas que visam diluir ou relativizar o racismo estrutural, deslegitimando a luta histórica por direitos e igualdade. A compreensão do racismo precisa reconhecer que este é um fenômeno que envolve relações desiguais de poder e opressão sistemática, o que torna inadequado equiparar o ato isolado de uma pessoa negra — sobretudo quando não há intenção discriminatória clara — a práticas racistas que sustentam a desigualdade social.

Por isso, é crucial que o sistema jurídico atue com sensibilidade e profundidade, considerando as especificidades do racismo no Brasil e evitando interpretações que possam gerar injustiça ou prejudicar a efetiva promoção da igualdade racial. A responsabilização penal deve ser rigorosa quando o intuito discriminatório está presente, mas deve também respeitar o contexto, a intenção e os impactos sociais das condutas, para que a lei não seja instrumento de opressão invertida.

# CONCLUSÃO

---



# CONCLUSÃO

Não operamos em uma folha vazia, mas sim dentro de um sistema de princípios e regras, os quais precisam atuar em nosso favor. Este é o papel fundamental para aqueles que desejam lutar contra a discriminação racial e foi com este espírito que elaboramos um manual que oferece ferramentas práticas, alinhadas à Constituição, aos tratados internacionais e à jurisprudência, para quem de fato quer enfrentar o racismo — sem se perder em debates vazios.

Aqui, a aposta é na aplicação estratégica das normas, no uso inteligente dos instrumentos jurídicos, na disputa institucional por resultados efetivos, transmutando-se em um verdadeiro kit de ação. Quem o use — operadores do Direito, estudantes, militantes, gestores — encontra nas páginas caminhos para transformar o arcabouço jurídico em aliados reais da população negra.

Como se sabe, as leis não se aplicam sozinhas e, por conseguinte, o manual propõe mais: formação jurídica constante, articulação entre quem atua nos tribunais e quem mobiliza nas ruas, construção de estratégias claras e aplicáveis no cotidiano.

Trata-se de um convite, porque, obviamente, a luta antirracista não se encerra aqui — ela segue, com você, com outros operadores do Direito e com todo mundo que repudia o racismo.