



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Políticas de acción afirmativa en la lucha contra el
racismo en Brasil: la ley de cuotas

*Affirmative action policies in the fight against racism
in Brazil: the quota law*

Autor/es

Sonia Espallargas Val

Director/es

Andrés García Inda

Facultad de Derecho
2017/2018

«Al igual que la esclavitud y la segregación racial, la pobreza no es natural. Está hecha por el hombre y puede ser vencida y erradicada por las acciones de los seres humanos».

Nelson Mandela

Autora del trabajo: Sonia Espallargas Val

Director del trabajo: Andrés García Inda

Título del trabajo: Políticas de acción afirmativa en la lucha contra el racismo en Brasil:
la ley de cuotas

Titulación: Programa Conjunto en Derecho y Administración y Dirección de Empresas

Resumen

Recientemente se han puesto en práctica en Brasil varias políticas de acción afirmativa con el fin de combatir el racismo y eliminar la desigualdad histórica entre negros y blancos. Este trabajo analiza un cambio legislativo de referencia como es la denominada ley de cuotas, que reserva un porcentaje de plazas a determinados estudiantes brasileños para el ingreso en las instituciones de educación superior. Para ello, se ha tenido en cuenta la evolución de la composición étnica, los antecedentes históricos y el marco jurídico en lo que respecta a la lucha contra el racismo para explicar la multidimensionalidad del racismo en Brasil. Con esta investigación se pretende promover una reflexión sobre esta medida legislativa a través del análisis de su efectividad en la lucha contra el racismo, así como del estudio de las distintas visiones que critican o defienden la implementación de políticas reparatorias en el ámbito de la educación superior brasileña.

Palabras clave: racismo, políticas de acción afirmativa, discriminación positiva, ley de cuotas, cuotas raciales, educación superior, Brasil

Abstract

Recently, several affirmative action policies have been put into practice in Brazil in order to combat racism and eliminate the historical inequality between blacks and whites. This paper analyzes a reference legislative change such as the so-called quota law, which reserves a percentage of places for certain Brazilian students for admission to higher education institutions. Thus, the evolution of the ethnic composition, the historical background and the legal framework regarding the fight against racism is taken into account to explain the multidimensionality of racism in Brazil. This research is intended to promote a critical thought on this legislative measure through the analysis of its effectiveness in the fight against racism, as well as the study of the different views that criticize or defend the implementation of reparatory policies in the field of higher education Brazilian.

Keywords: *racism, affirmative action policies, positive discrimination, quota law, racial quotas, higher education, Brazil*

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO	1
2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS	2
3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO	2
I. LEY DE CUOTAS: ANÁLISIS DEL INSTRUMENTO LEGAL	3
1. CONTEXTO	3
2. FACTORES DETERMINANTES: CLASE SOCIAL E IDENTIDAD RACIAL	5
2.1 Clase social	5
2.2 Identidad racial.....	5
II. LA LEY DE CUOTAS EN LA LUCHA CONTRA EL RACISMO	6
1. CONCEPTO DE RAZA Y RACISMO	6
2. RACISMO EN BRASIL.....	9
2.1 Historia de la composición étnica de Brasil.....	9
2.2 Marco jurídico.....	14
2.3 Racismo en Brasil	17
3. LA LEY DE CUOTAS Y EL RACISMO	23
III. LA LEY DE CUOTAS COMO MEDIDA DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA	26
1. DISCRIMINACIÓN POSITIVA.....	26
2. DISCRIMINACIÓN POSITIVA EN BRASIL	29
2.1 Antecedente histórico y marco jurídico	29
2.2 Discriminación positiva en la educación brasileña	31
3. LA LEY DE CUOTAS COMO POLÍTICA DE ACCIÓN AFIRMATIVA	32
IV. CONCLUSIONES	37
V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40
VI. ANEXO	45
1. LEI N. 12.711, DE 29 DE AGOSTO DE 2012	45
2. DECRETO N. 7.824, DE 11 DE OUTUBRO DE 2012	48

LISTADO DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ENEM	Exame Nacional do Ensino Medio
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FIES	Fundo de Financiamento ao Ensino Superior
FNB	Frente Negra Brasileira
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LGBT	Lesbianas, Gays, Bissexuales y Transexuales
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PROLIND	Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
STF	Supremo Tribunal Federal
USP	Universidade de São Paulo

I. INTRODUCCIÓN

1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO

Con el proceso de globalización, la sociedad tiende a hacerse cada vez más plural. La inmigración ha crecido en estos últimos años y ha tenido como consecuencia un aumento de la diversidad en la composición étnica, social y cultural de las poblaciones. En Brasil, la interculturalidad y la convivencia étnica han sido constantes a lo largo de la historia, desde la multiplicidad de las tribus indígenas, pasando por la colonización europea y los esclavos traídos de África hasta las oleadas de inmigración durante el siglo XX, que han conformado un país plural y heterogéneo. Esa diversidad ha ido forjando una sociedad de clases marcada por el origen étnico de sus habitantes, una sociedad en la que negros¹, pardos e indígenas representan un alto porcentaje de la población empobrecida.

En vista de la ineffectividad de las políticas tradicionales, incapaces de resolver las disparidades creadas por un modelo de estratificación social que se sustenta en una estructura basada en la desigualdad, el legislador brasileño ha desarrollado una política de acción afirmativa con la pretensión de garantizar la igualdad en el acceso a la educación superior y técnica. Para ello, se ha extendido un sistema de cuotas que se articula en la reserva de plazas a estudiantes que cumplan una serie de condiciones, como medida de discriminación positiva en la lucha contra el racismo.

En consecuencia, este trabajo analiza la normativa reguladora de la institución de las cuotas raciales en el ámbito de la educación superior brasileña desde la perspectiva de la filosofía del Derecho, por lo que responde a la tipología de un trabajo de revisión e interpretación crítica normativa que se basa en el estudio de la ley de cuotas y el reglamento que la desarrolla. Dichas normas reguladoras tratan de combatir el racismo al que determinados colectivos han sido sometidos a lo largo de la historia, tomando como punto de partida en la lucha las instituciones públicas. Para ello, el propósito a largo plazo de esta norma entraña la desaparición del racismo en una sociedad con una compleja y variada composición étnica, así como el fin del mito de la democracia racial usado para denegar la igualdad entre personas pertenecientes a distintos grupos sociales.

¹ En este trabajo los términos negro, afrodescendiente y afrobrasileño son usados indistintamente para representar al colectivo de la población se enmarca dentro de las categorías raciales de negro y pardo, empleadas oficialmente por las instituciones públicas brasileñas. Además, se ha evitado el empleo de la palabra mulato/a por su carácter despectivo, sustituyéndose por la palabra empleada en Brasil para definir al mestizaje entre negros/as y blancos/as: pardo/a.

2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

El propósito de esta investigación radica en el análisis de las cuotas raciales en el ámbito de la educación superior como instrumento normativo empleado en la lucha contra el racismo, institución que define a la estructura de la sociedad brasileña actual y que explica la desigualdad que soportan distintos colectivos. Los objetivos específicos de este trabajo responden a las preguntas de: ¿Cuál es la situación actual en la lucha contra el racismo en Brasil? ¿Cuáles son las acciones positivas empleadas en la lucha contra el racismo? ¿Es la ley de cuotas una medida efectiva en la lucha contra el racismo en Brasil? En consecuencia, con esta investigación se pretende demostrar la relevancia de las acciones positivas en la lucha contra la discriminación racial, así como servir de instrumento práctico para entender la complejidad del fenómeno del racismo en la sociedad brasileña.

La razón por la que elegí el presente tema surgió a raíz de un intercambio académico realizado en la *Universidade de São Paulo (USP)*, considerada una de las mejores universidades públicas de Brasil y de toda América Latina. Durante mi estancia, pude comprobar de primera mano la desigualdad y la distancia social que separa a negros y blancos en la sociedad brasileña. Pude observar que la desigualdad no sólo estaba reflejada en los habitantes de las favelas que visité durante un voluntariado, en su mayoría afrodescendientes, sino que también era evidente en las calles ya que, entre los hombres y mujeres enfundados en trajes en los centros financieros de São Paulo, como la Avenida Paulista o la Avenida Brigadeiro Faria Lima, era difícil encontrar a un afrobrasileño. Esa dicotomía también podía apreciarse en las aulas a las que asistí en la *Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade* de la USP, ya que la mayoría del alumnado y profesorado era blanco, a pesar de que más de la mitad de los brasileños posee descendencia negra. Fue a partir de entonces cuando comencé a interesarme por el fenómeno del racismo en Brasil y donde empecé el estudio que ha dado lugar a este Trabajo de Fin de Grado.

3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

Este trabajo analiza la normativa reguladora de las cuotas raciales en el ámbito de la educación superior brasileña desde la perspectiva de la filosofía del Derecho, por lo que pretende describir la institución de las cuotas raciales, estudiar la motivación de esta

norma y debatir su efectividad en la lucha contra el racismo. Para ello, se comienza con una descripción de los conceptos de raza y racismo, para después tratar la situación histórica y los antecedentes normativos en el ámbito de la lucha contra el racismo en Brasil. Una vez examinado el contexto en el que se enmarca la normativa a estudiar, se procede a realizar un análisis de las cuotas raciales en el ámbito de la educación superior en Brasil en la lucha contra el racismo, a través del manejo directo de las fuentes jurídicas que regulan dicha institución y que son la ley de cuotas y el reglamento que la desarrolla seguido de un análisis de la efectividad de la ley de cuotas como medida legislativa en la lucha contra el racismo. A continuación, se estudia la discriminación positiva desde la perspectiva teórica, seguida por un recorrido de las acciones afirmativas en Brasil, poniendo especial énfasis en el ámbito de la educación superior. Para terminar la investigación, se pone a examen el debate sobre la ley de cuotas como política de acción afirmativa en la lucha antirracista.

I. LEY DE CUOTAS: ANÁLISIS DEL INSTRUMENTO LEGAL

1. CONTEXTO

El acceso a la educación universitaria pública brasileña tiene varias modalidades, entre las que destaca el *Exame Nacional do Ensino Medio (ENEM)*, que sustituye a la prueba anterior denominada *Vestibular*. Dicha prueba, altamente competitiva, actúa como un proceso de selección que sólo puede ser alcanzado por estudiantes con una buena formación académica previa de nivel medio, a veces suplementada con un curso preparatorio. Este método de selección favorece a los alumnos procedentes de escuelas privadas puesto que, la educación pública brasileña adolece de carencias que impiden dotarla de una calidad mínima que prepare de forma suficiente a sus alumnos para el examen de acceso a la universidad.

En Brasil, el 47,4% de sus habitantes se declara pardo, el 8,7% negro y el 43,1% blanco. Por tanto, la mitad de la población es afrobrasileña ya que, sumados pardos y negros, la proporción asciende casi al 56%². Sin embargo, la mayor parte de los alumnos de escuelas públicas son afrobrasileños. Esta afirmación queda comprobada al observar la tasa de estudiantes negros matriculados en cursos de enseñanza superior, que es del 9,3%, a

² IBGE. «Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012-2018)». Disponible en: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/6403#resultado>

diferencia de los estudiantes blancos, cuya tasa es más del doble y asciende al 22,9%.³ Esta distancia porcentual confirma las barreras de la población afrodescendiente para alcanzar una formación superior pública y de calidad.

Para contrarrestar la dificultad añadida a la que muchos estudiantes deben enfrentarse, el legislador introdujo, a través de la *Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012*, una política de discriminación positiva tendente a garantizar el acceso a aquellos que representan los sectores más desfavorecidos de la sociedad brasileña. Dicha ley, más conocida como la ley de cuotas en las universidades, ley de cuotas raciales o ley de cuotas sociales, es un instrumento legal aprobado por el Gobierno Federal de Brasil, que regula el ingreso de estudiantes a las universidades federales y a las instituciones federales de enseñanza técnica de nivel medio. El desarrollo reglamentario de la *Lei n. 12.711*, en adelante, ley de cuotas, se produjo a través del *Decreto n. 7.824, de 11 de outubro de 2012*.

Para eliminar las barreras a las que los estudiantes negros se enfrentan, se consagró la reserva del cincuenta por ciento de las plazas de las universidades públicas a alumnos de escuelas públicas, de las cuales, un porcentaje habrá de seguir el sistema de cuotas raciales, divididas proporcionalmente al número de blancos, negros e indios en cada estado, recogidos en los censos realizados por el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*.

La normativa que regula las cuotas raciales es una medida legislativa de acción positiva que ordena el acceso a las instituciones de enseñanza superior y técnica de carácter público, otorgando preferencia a determinados estudiantes. Abreviadamente, esta política de discriminación positiva consiste en reservar un porcentaje de plazas a un determinado colectivo de estudiantes para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación en la sociedad brasileña. Dicha ley pretende que, en un plazo de cuatro años, se alcance el 50% de plazas reservadas a ese colectivo a través de un incremento anual gradual. Para la selección de los estudiantes, esta política de acción afirmativa involucra dos aspectos: la identidad (negro, pardo o indígena) y la clase social (estudiantes de escuelas públicas), características que definen al colectivo al que va dirigida y que legitiman la creación de las denominadas cuotas raciales y cuotas sociales por la discriminación racial y la exclusión social que soportan.

³ IBGE. «Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012-2017)» para el año 2017. Disponible en: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=20915>

2. FACTORES DETERMINANTES: CLASE SOCIAL E IDENTIDAD RACIAL

2.1 Clase social

La primera característica que define a los estudiantes a los que van dirigida las cuotas es la **clase social**, ya que la reserva de plazas se dirige a estudiantes de escuelas públicas y/o con rentas bajas. El primer artículo de la ley dispone que las instituciones federales de educación superior vinculadas al Ministerio de Educación deben reservar, en cada concurso selectivo de estudiantes que pretenden ingresar en los cursos de grado, un mínimo del cincuenta por ciento de las plazas a estudiantes que hayan cursado íntegramente el *ensino médio*, equivalente a los últimos años educación secundaria y bachillerato en España, en escuelas públicas. Lo mismo sucede para las instituciones federales de *ensino técnico de nível médio*, equivalente a los últimos años de secundaria y el bachillerato tecnológico, reguladas en el artículo tercero de la ley de cuotas, en las cuales debe reservarse también, en cada concurso selectivo de estudiantes, un mínimo del cincuenta por ciento de las plazas a estudiantes que hayan cursado íntegramente el *ensino fundamental*, equivalente a la educación primaria y primeros años de secundaria en España, en escuelas públicas. Además, en ambos tipos de instituciones deben reservarse un cincuenta por ciento de esas plazas a estudiantes de familias cuya renta sea igual o inferior a 1,5 veces el salario mínimo per cápita, es decir, el 25% del total de las vacantes. En otras palabras, se reservan plazas a estudiantes que hayan estudiado en escuelas públicas, con preferencia por aquellos que procedan de familias con rentas muy bajas.

2.2 Identidad racial

En segundo lugar, el segundo factor empleado por la ley para definir parte del colectivo de estudiantes al que va dirigida es la **identidad racial**. Dentro de ese 50% de vacantes reservadas, los estudiantes que pretendan acceder a las instituciones federales citadas en el párrafo anterior deben auto-declararse negros, pardos o indígenas para acceder a las plazas designadas como cuotas raciales. La determinación del número de vacantes reservadas a este colectivo se calcula en proporción al número de negros, pardos, indígenas en la población censada de la unidad federal donde radica la institución, de acuerdo con el último censo del IBGE, tal y como regulan los artículos tercero y quinto de la ley.

En resumen, el modelo planteado por la ley de cuotas se resume en la siguiente imagen:

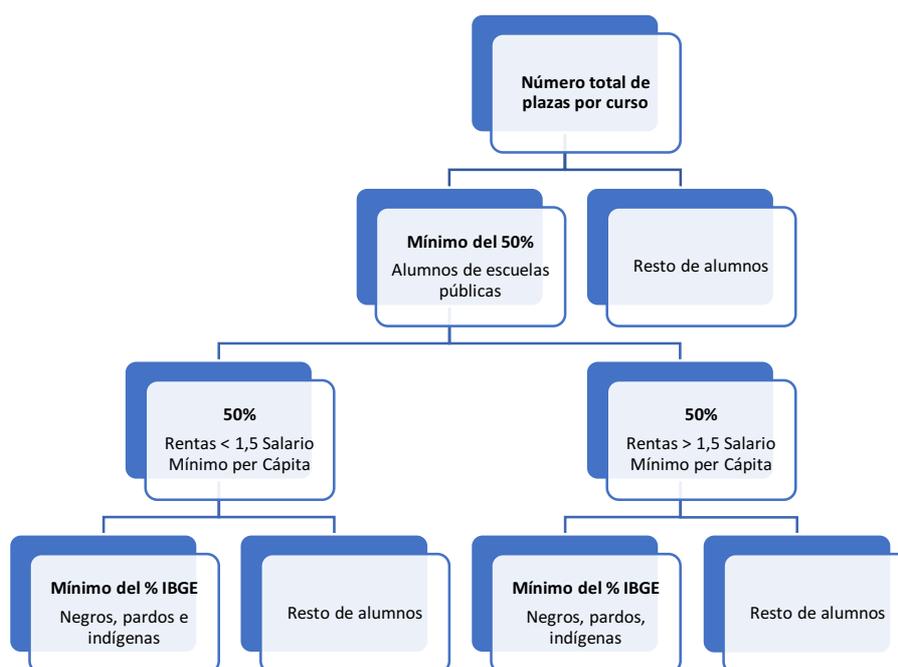


Figura 1. Sistema de reserva de plazas en las instituciones públicas de enseñanza superior. Fuente: MEC. «Cálculo do número mínimo das vagas reservadas»

II. LA LEY DE CUOTAS EN LA LUCHA CONTRA EL RACISMO

1. CONCEPTO DE RAZA Y RACISMO

La historia de la construcción y reproducción de la idea de raza se remonta al siglo XVII, cuando comenzó a usarse en Inglaterra hasta su expansión a la doctrina científica europea y norteamericana a final del siglo XVIII. Por aquel entonces, el concepto de raza supuso una tentativa para explicar las diferencias fenotípicas del ser humano. A mediados del siglo XIX, la teoría dominante de raza concordaba en que la población mundial estaba formada por diferentes razas en el plano biológico que determinaba su capacidad de desarrollo cultural. A pesar de la evidencia científica en contra de esta concepción acuñada durante el siglo XX, fue el uso de la teoría de la raza por el nacionalsocialismo alemán lo que estimuló las críticas a esta teoría y la creación del concepto de racismo en la década de 1930.⁴ Fueron numerosos los pensadores que estudiaron el concepto de raza e intentaron avalar científicamente su uso a lo largo de la historia. A título de ejemplo, cabe destacar a Cuvier, que defendía la existencia de una tipología de razas de acuerdo a

⁴ MILES, R. «Apropos the idea of “race”.. Again» en *Theories of Race and Racism: A Reader*, Les Back et al. (dir.), Ed. Routledge, Londres y Nueva York, 2000, pp. 125-143

la existencia de características comunes, o Darwin, que quiso demostrar que la raza dividía al ser humano en subespecies atendiendo a la adaptación al entorno a través de la selección natural, de modo que las razas se separaban geográficamente.⁵

El punto en común de las teorías de raza es la pretensión de justificación biológica de las diferencias significativas entre los diferentes grupos de seres humanos. El modelo clásico de racismo se basó en cinco principios que constituyen la doctrina racialista o de división por razas. El primero es la afirmación de la existencia de razas como grupos de seres humanos cuyos miembros poseen características físicas similares o comunes. El segundo versa sobre la continuidad o interdependencia entre esas características físicas y los postulados morales o culturales del mismo grupo. El tercero postula que el comportamiento de los individuos depende del grupo al que pertenece. El cuarto se identifica con la creencia de que existe una jerarquía única de valores a partir de la cual se pueden hacer juicios universales. El quinto justifica la subordinación o eliminación de las razas consideradas inferiores basadas en el conocimiento acumulado en materia de razas.⁶ Por tanto, se entiende al racismo como una ideología basada en la creencia de división de la especie humana en grupos con diferentes comportamientos y capacidades que, a través del otorgamiento y la privación de derechos y privilegios son sujetos de discriminación racial.

Esta concepción intentó fundamentarse en un racismo científico cuyas teorías fueron refutadas a lo largo de los siglos XIX y XX al constatarse que en términos biológicos solo existe una raza humana. A partir de este momento la idea de raza pasó a considerarse un término sociológico y no biológico poniendo de manifiesto que la idea de raza fue un concepto creado por el ser humano en unas condiciones históricas y materiales determinadas y fue usado para representar la estructura del mundo de una forma concreta de acuerdo con los intereses políticos de ciertos colectivos.⁷

En consecuencia, el racismo actual ya no se basa en la herencia biológica y la superioridad de determinados grupos o pueblos sobre otros, sino en las diferencias culturales y la incompatibilidad de las formas de vida y de las tradiciones. Este racismo diferencialista

⁵ BANTON, M. «The idiom of Race» en *Theories of Race and Racism: A Reader*, Les Back et al. (dir.), Ed. Routledge, Londres y Nueva York, 2000, pp. 51-63

⁶ TZVETAN, T.: «Race and Racism» en *Theories of Race and Racism: A Reader*, Les Back et al. (dir.), Ed. Routledge, Londres y Nueva York, 2000, pp. 64-70.

⁷ GUILLAUMIN, C. «Racism, Sexism, Power and Ideology». Ed. Routledge, Londres y Nueva York, 1995.

consiste en aptitudes o comportamientos de los individuos basados en su pertenencia a distintos grupos culturales definidos históricamente. El racismo nada tiene que ver con la existencia de razas biológicas objetivas, sino que es un producto cultural o histórico que se ha manifestado a lo largo de la historia a través de modelos como el antisemitismo nazi, la segregación de los negros en Estados Unidos, el *apartheid* sudafricano o el racismo imperialista de la colonización, que justificaban las relaciones entre razas como relaciones de explotación, dominación y violencia. Estos racismos siguen representados en la actualidad en movimientos como los *skinheads* que demuestran que la actualidad sigue ligada a los restos singulares del pasado.⁸

La discriminación racial, definida por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial firmada en 1965, es toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.⁹ El racismo se configura por el trato económico, político, social y cultural desigual, destinado a grupos considerados razas o identificados por rasgos raciales, tal como el color. Las desigualdades se entienden como discriminación racial cuando se encuentran mecanismos que actúan en las esferas individuales y sociales que reducen grupos o personas a la idea de raza. Esta discriminación racial materializa el prejuicio racial, que es expresión conductual que tiene como base juicios de valores socialmente construidos y que no poseen sustentación objetiva.¹⁰ Por lo tanto, las diferencias percibidas como socialmente significativas entre grupos de personas, como la lengua, la religión, las costumbres o los valores compartidos, son marcas culturales que pueden ser empleadas para discriminar racialmente a los sujetos integrantes de esos colectivos.

Por todo lo señalado, el reconocimiento del racismo como construcción social significa entender que la noción de raza fue históricamente adoptada como herramienta de exclusión y jerarquización de pueblos y culturas, empleada por los sectores de la élite

⁸ BALIBAR Y WALLERSTEIN. «Raza, Nación y Clase». Ed. Iepala, Madrid, 1991.

⁹ ONU. «Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial». Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 2106 (XX) del 21 de diciembre de 1965.

¹⁰ GUIMARÃES, A. S. A. «Racismo e anti-racismo no Brasil». *Novos Estudos*, (43), 1999, pp. 26-44.

para legitimizar acciones como la esclavista o la colonial. Más tarde, con el auge de los movimientos sociales, el concepto de raza fue retomado como instrumento de lucha política con el fin de reconocer una serie de derechos a determinados colectivos y lograr la redistribución de recursos para el logro efectivo de ese reconocimiento. Hoy en día, hablar de raza no significa evocar su historia y su definición pasada ni hacer apología a sus malos usos a lo largo de la historia, sino reconocer su importancia como concepto analítico para dilucidar las desigualdades, valorizar las identidades de los distintos grupos, enfrentar al racismo y promover transformaciones en la sociedad en busca de la erradicación de las actitudes racistas.

2. RACISMO EN BRASIL

2.1 Historia de la composición étnica de Brasil

A final del siglo XV el área conocida hoy en día como Brasil estaba habitada por tribus nómadas que subsistían de la caza, la pesca, la agricultura y la recolección de frutos. En el año 1500, los portugueses llegaron a Brasil, donde encontraron a esos grupos indígenas que se habían instalado varios siglos antes y que, agrupados en tribus con diferentes matices culturales, se asentaban de forma dispersa a lo largo del territorio. Años más tarde, otros países europeos se sumaron a la colonización del territorio brasileño, llegando a mantener guerras en las que combatían miles de indígenas por obligación del invasor europeo, para luego luchar estos contra él y frenar la dominación del territorio. Bajo el pretexto de expandir el cristianismo y salvar a los pueblos, estas expediciones sirvieron para apoderarse de la riqueza de sus tierras y sus gentes. Se produjo un saqueo del continente americano. Además, muchos indígenas murieron tras las epidemias letales venideras del continente europeo, las guerras de exterminio y la esclavitud a la que fueron sometidos, desencadenándose un genocidio devastador. La esclavitud del proyecto colonial consistía en apropiarse de seres humanos a través de la violencia, el castigo y la coerción permanente. Por ese entonces, el trabajo esclavo era realizado por los indígenas que no huyeron y se ocultaron en la selva y que fueron sometidos a cautiverio por su utilidad como mano de obra para el transporte por tierra y agua, la caza, la pesca, el cultivo, la artesanía y la extracción de madera y resina del palo brasil. A pesar de estar sometidos durante décadas a las presiones asimiladoras y culturales de los europeos, los

miembros de las tribus continuaron definiéndose como indígenas e identificándose con su etnia tribal; resistencia étnica que dura hasta nuestros días.¹¹

En los últimos años de la primera mitad del siglo XVI, al trabajo esclavo de los indígenas se sumó el de numerosos africanos y africanas que fueron llevados por los europeos en contra de su voluntad. Se creó un negocio esclavista basado en la compraventa de negros africanos. Estos fueron empleados en la producción de caña de azúcar y más tarde en las minas, mientras las mujeres eran ocupadas en tareas del hogar, pasando a ser la mano de obra fundamental y más demandada por los colonos. La diversidad lingüística y cultural de los africanos introducidos en Brasil, así como la hostilidad recíproca entre diferentes etnias, impidió la formación de núcleos que retuvieran el patrimonio cultural africano.¹² No obstante, los africanos influyeron en la cultura brasileña con su gastronomía, su religión, su conocimiento y su música, entre otras aportaciones.

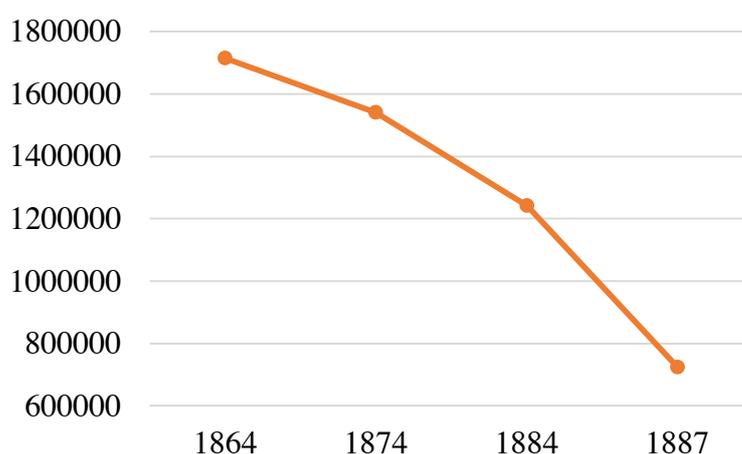


Figura 2: Población esclava en Brasil (1864-1887). Fuente: Elaboración propia con datos de IBGE: Brasil 500 Anos

Las luchas más largas y crueles vividas en Brasil fueron la resistencia indígena y la lucha de los negros contra la esclavitud hasta el momento en que fue abolida. La resistencia y las fugas de esclavos, sin obviar el riesgo mortal que suponían, originaron unas comunidades solidarias de quilombos (*quilombolas*)¹³, espacios donde podían reconstruir sus vidas en libertad hasta la abolición de la esclavitud en 1888. A partir de ese momento

¹¹ RIBEIRO, D. «*O Povo Brasileiro. A formação e o sentido do Brasil*». Ed. Companhia das Letras, Segunda Edición, São Paulo, 1995.

¹² RIBEIRO, D. «*O Povo...*» cit.,

¹³ Los *quilombolas* eran esclavos rebeldes africanos y afrodescendientes que se refugiaron, durante el periodo colonial, en pequeñas comunidades rurales, apropiándose de la tierra, denominadas quilombos. Actualmente, las comunidades remanentes de *quilombolas* reclaman la demarcación territorial y luchan por el derecho de propiedad consagrado en la Constitución Federal de 1988.

se produjo un éxodo rural que introdujo a esas personas ahora libres en la parte más deteriorada y pobre del conglomerado urbano. A pesar de alcanzar la libertad jurídica, los ex-esclavos siguieron ocupando los lugares más bajos en la jerarquía social brasileña.

A raíz de la diversidad cultural y étnica desarrollada en el territorio, comenzó a surgir una nueva configuración histórica, étnica y cultural que moldeó la identidad del brasileño, opuesta a la del indígena, del portugués o del negro africano, pero que mezclaba a todas ellas. Los primeros en identificarse con esa nueva identidad fueron los mamelucos, hijos e hijas de indígenas y portugueses que rechazaban a los primeros y eran despreciados por los segundos; y los pardos, hijos e hijas de africanos y europeos nacidos en el nuevo territorio. Así pues, la etnia brasileña aunaba diferentes formas de mestizaje. Al inicio, la población blanca estaba formada por portugueses y mamelucos mientras que, en 1800, la población blanca estaba formada predominantemente por mestizos, esto es, pardos (negro-blanco) y mamelucos (indio-blanco), que hablaban portugués como lengua materna y conformaban la mayoría de la población. Además, la población estaba formada por los esclavos africanos y los indios que se dividían en aquellos que se integraron en la estructura colonial (primero como esclavos) y los que permanecieron aislados a esta.¹⁴

Tabla 1: Crecimiento de la población en Brasil

Año	Blancos	Esclavos africanos	Indios “integrados”	Indios aislados	Total
1500	0	0	0	5.000.000	5.000.000
1600	50.000	30.000	120.000	4.000.000	4.200.000
1700	150.000	150.000	200.000	2.000.000	2.500.000
1800	2.000.000	1.500.000	500.000	1.000.000	5.000.000

Fuente: Elaboración propia a partir de RIBEIRO «O Povo...» cit.,

A la composición étnica de la sociedad brasileña originada por la colonización, se sumaron millones de europeos que llegaron a Brasil tras la Independencia a través de varias olas de inmigración y en el marco de las políticas de blanqueamiento de la sociedad. Estas políticas se basaban en la premisa de superioridad racial que predominaba en el continente europeo y que se diseminó por Brasil al final del siglo XIX bajo la asunción de que los europeos eran culturalmente superiores a los brasileños. Por eso, el

¹⁴ RIBEIRO, D. «O Povo...» cit.,

pensamiento científico y la élite brasileña de la época, mayoritariamente blanca, que abogaba por la necesidad de blanquear la sociedad para garantizar el correcto desarrollo del país, fomentó la creación de políticas de blanqueamiento que favorecían la inmigración de población blanca. Por otro lado, la población europea y asiática emigraba para encontrar mejores oportunidades de trabajo, por lo que entre 1886 y 1930 se establecieron en Brasil millones de inmigrantes extranjeros, sin contar con los portugueses que se trasladaron a Brasil para unirse a aquellos que iniciaron y perpetuaron el proyecto colonial.

El primer movimiento organizado de inmigración fue el suizo, seguido por el alemán, establecido principalmente en el sur del país. Más tarde, fue el turno de los italianos que fueron empleados en el ciclo del café como trabajadores asalariados en las fincas productoras. Concretamente, casi dos millones de italianos se instalaron en Brasil. A estos se sumaron los cerca de setecientos mil españoles que se convirtieron en el grupo más representado en las colectas de café. En menor número inmigraron aquellos extranjeros provenientes de países eslavos, en su mayoría polacos, seguidos por ucranianos. Otro colectivo de inmigrantes numeroso fue el de japoneses, que desde 1900 poblaron Brasil para cubrir las necesidades de mano de obra dentro del ciclo del café que no eran cubiertas por los europeos, a pesar del recelo al recibimiento de inmigración asiática al considerar que su llegada haría peligrar las políticas de blanqueamiento.

De este modo, a lo largo del tiempo, y a través de todas las influencias nativas y extranjeras, surgieron diferentes formas de vida y matices culturales diferenciados unos de otros por sus singularidades y homogeneizados al mismo tiempo por todo lo que compartían¹⁵ y que definen y conforman la sociedad brasileña actual.

¹⁵ RIBEIRO, D. «*O Povo...*» *cit.*,

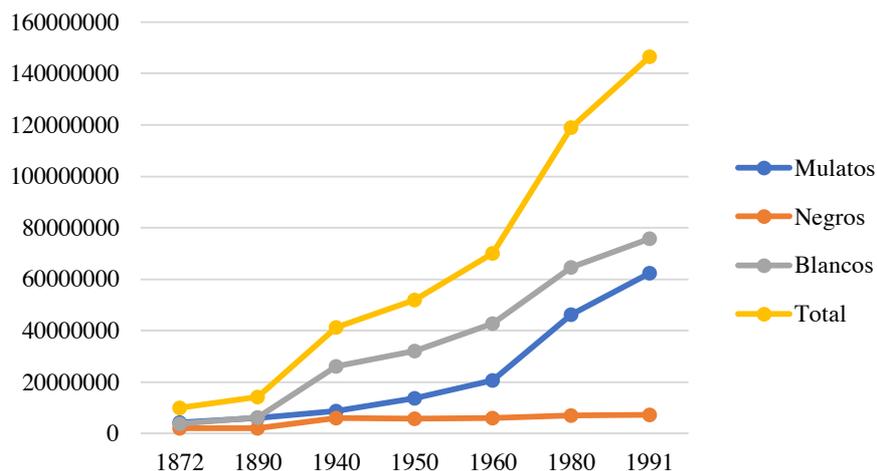


Figura 3: Evolución de la población por color (1872-1991). Fuente: Elaboración propia con datos de IBGE. Brasil 500 Anos

El predominio del blanco en la población brasileña se explicaba por la consideración del mestizaje entre europeo-indio como blanco y por la tendencia a clasificar como blancos a todos aquellos que ocupan estratos sociales más altos. Los censos reflejan el decrecimiento progresivo de la proporción de negros en el cómputo total de la población hasta hace una década, que se explica por la abolición de la esclavitud y la elección de cada persona de la pertenencia a cada uno de estos colectivos según los matices de su color de piel. Sin embargo, los estudios más recientes realizados por el IBGE demuestran una inversión en esa tendencia en los últimos años evidenciando el predominio de la población afrodescendiente. Desde hace varios años se ha apreciado un aumento gradual de la población negra o parda, que ya supera la mitad de la población, hasta alcanzar en 2017 el 55,4% del cómputo total de sus habitantes y el 56,1% en 2018. Concretamente, en este último año, de 208.033 brasileños censados, el 43,1% se declara blanco, el 47,4 pardo y el 8,7% negro.¹⁶

¹⁶ Véase IBGE. «Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012-2018)». Disponible en: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/6403#resultado>

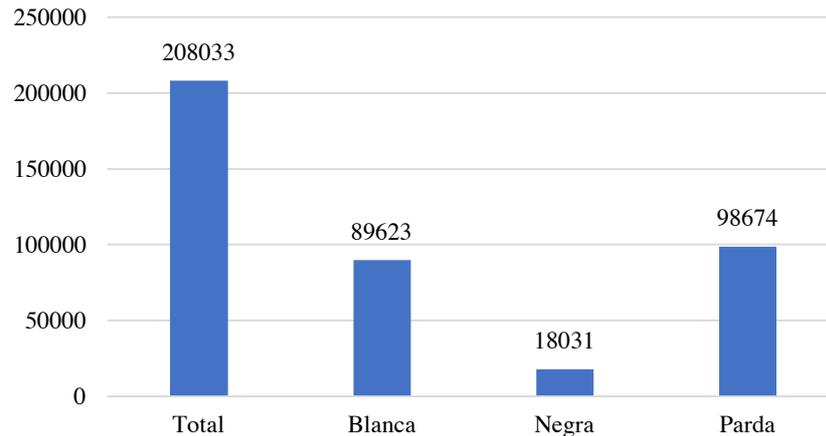


Figura 4: Distribución de la población por color (2018). Fuente: Elaboración propia con datos del IBGE. «Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012-2018)».

2.2 Marco jurídico

Remontándonos al periodo colonial, la primera ley abolicionista fue la llamada *Lei n. 2.040*, conocida como la *Lei do Ventre Livre*, proclamada en 1871 y que liberaba a los hijos de esclavos negros que nacieran a partir de esa fecha.¹⁷ Esta normativa provocó que miles de niños y niñas quedasen desamparados debido a la negativa de los dueños de las fincas (*fazendeiros*) a mantener y acoger a aquel con el que no se podía lucrar. Estos quedaban bajo custodia del Estado hasta que cumplían 21 años aunque, en muchos de los casos, todavía eran obligados a servir a sus dueños. Más tarde, en 1885 se promulgó la *Lei n. 3.270* o *Lei dos Sexagenários*, que tenía como objetivo el liberar a los esclavos mayores de 65 años de edad o enfermos,¹⁸ que acabaron siendo expulsados y abandonados a su suerte una vez eran descartados por sus dueños. Finalmente, el 13 de mayo de 1888 de aprobó la *Lei n. 3.353* también denominada *Lei Áurea*, que puso fin a la esclavitud en Brasil,¹⁹ siendo el último país en el mundo en abolir esta institución.

El partido político *Frente Negra Brasileira (FNB)*, primer partido negro en la historia de Brasil constituido en 1931, logró expandir rápidamente sus ideales y presionó al gobierno

¹⁷ Lei n. 2.040, de 28 de setembro de 1871

¹⁸ Lei n. 3.270, de 28 de setembro de 1885

¹⁹ Lei n. 3.353, de 13 de maio de 1888

para incorporar una clausula anti-racismo en la Constitución de 1934, aunque sus esfuerzos se vieron doblegados con la llegada de la dictadura militar de Getulio Vargas.²⁰

En lo que refiere a la política inmigratoria de Brasil, durante la Era Vargas fue aprobado el *Decreto-Lei 7.967 de 27 de agosto de 1945* que basaba la admisión de inmigrantes en la necesidad de preservar y desarrollar las características europeas en la composición étnica de la población.²¹ Esta ley permaneció vigente hasta 1980, cuando fue revocada por la *Lei n. 6.815* que regulaba el estatuto jurídico del inmigrante.²²

Sin embargo, no fue hasta el año 1951 cuando se reguló la discriminación racial y se puso de relieve la existencia del prejuicio racial en Brasil. Esa regulación tuvo lugar a través de la *Lei n. 1.390* de 1951, conocida como *Lei de Afonso Arinos*, que fue la primera ley que definió el concepto de racismo, aunque sin clasificarlo como delito. Esta ley consideraba la discriminación racial como una *contravenção*, que es una infracción penal equiparable a un delito menor en la legislación brasileña. Se consideraba *contravenção* el negarse a hospedar, servir, atender o recibir clientes, compradores o alumnos basándose en su raza o color de piel.²³ A pesar de reconocer el legislador brasileño la entidad de la discriminación racial, resultó ser una ley ineficiente por faltar rigurosidad y severidad en sus penas.

Hasta esas fechas, los estudios de las relaciones raciales en Brasil revelaban las tensiones existentes entre la democracia racial y el “racismo a la brasileña”. A partir de la década de 1970 comienzan a aparecer críticas a la situación del negro en Brasil y a las teorías que pretendían explicarla. Por otro lado, a la luz de las iniciativas legislativas presentadas, puede decirse que el estado brasileño fue neutro en materia racial hasta que, a mediados de los noventa, empezó a adoptar una actitud activa presionado por la alianza entre sociólogos y los movimientos sociales que luchaban contra el racismo conjuntamente desde los años ochenta.²⁴

²⁰ ARAUJO PEREIRA, A. «Movimento negro brasileiro: aspectos da luta por educação e pela “reavaliação” do papel do negro na história do Brasil ao longo do século XX». *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História* – ANPUH, 2011.

²¹ Decreto-Lei 7.967 de 27 de agosto de 1945

²² Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980

²³ Lei n. 1.390, de 3 de julho de 1951

²⁴ MAIO, M. C. Y SANTOS, R. V. «Política de cotas raciais, os "olhos da sociedade" e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB)». *Horizontes antropológicos*, 11(23), 2005, pp. 181-214.

En consecuencia, con la vuelta de la democracia, la *Constituição Federal* de 1988, promulgada durante el mandato del Presidente José Sarney, condenó en su artículo 5º inciso XLI cualquier discriminación que atentase contra los derechos y libertades fundamentales. El inciso XLII del mismo artículo añadió que la práctica del racismo constituye un delito sin derecho a fianza de carácter imprescriptible sujeto a penas de prisión²⁵. Tras el reconocimiento constitucional del racismo, fue creada la *Lei n. 7.716 de 1989*, más conocida como *Lei Caó*, que determinaba la igualdad racial y condenaba el delito de intolerancia religiosa²⁶. Sin embargo, una vez más, y a pesar de la intención del legislador de sumarse a la lucha efectiva contra el racismo, el texto legal fue ineficaz al limitarse a condenar aquellas acciones y actitudes discriminatorias realizadas en el ámbito público y al no proponer mecanismos concretos para la lucha contra el racismo.

El Código penal brasileño recoge en su artículo 140 apartado 3º el delito de injuria de tipo agravado para aquellos casos en los que se utilicen elementos referentes a la raza, color, etnia, religión, origen, o la condición de persona anciana o discapacitada. Además, en el artículo 149 apartado 3º también se agrava la pena por los mismos motivos cuando se produzca una situación análoga a la de esclavitud, cuando se someta a un tercero a explotación laboral o a condiciones degradantes, o se restrinja su libertad de movimiento teniendo como causa la deuda contraída con el empleador.²⁷

Recientemente, la sociedad brasileña ha comenzado a reivindicar y a demandar a las instituciones públicas el reconocimiento de este fenómeno y la toma de medidas efectivas para su vencimiento. Fruto de ello, fueron aprobadas varias normas en los últimos años que acometían las pretensiones de los ciudadanos. Entre ellas destacan la *Lei n. 10.639 de 2003* que introduce como obligatoria la enseñanza de la historia de África y la cultura afro-brasileña en las escuelas y reconoce la contribución de los afro-brasileños a la construcción de la sociedad brasileña²⁸ o la *Lei n. 12.519 de 2011* que proclama el *Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra*.²⁹ Por otro lado, han de subrayarse la *Lei n. 12.711 de 2012* que establece la reserva de cuotas raciales en la educación superior³⁰ y la *Lei n. 12.990 de 2014* que también instaaura las cuotas raciales al tornar obligatoria la

²⁵ Constituição Federal de 1988

²⁶ Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989

²⁷ Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940

²⁸ Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003

²⁹ Lei n. 12.519, de 10 de novembro de 2011

³⁰ Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012

reserva de plazas en los concursos públicos a negros, pardos o indígenas³¹. Además, reviste de especial relevancia el *Decreto n. 4.887 de 2003* y posteriores, que reconocen y definen el proceso de demarcación territorial para las comunidades remanentes de quilombos y que buscan abordar la desigualdad socio-económica y de acceso a los derechos de propiedad que estas comunidades han sufrido a lo largo de la historia.³²

Por último, han de señalarse los Estatutos creados por el legislador para regular y dotar de derechos a los colectivos históricamente marginalizados. Por un lado, en 1973 se promulgó el *Estatuto do Indio* a través de la *Lei n. 6.001* que disponía sobre las relaciones del Estado y la sociedad con los indios.³³ Esta ley continuó con la vieja concepción ya acuñada en el Código civil brasileño de 1916 de que los indios debían ser tutelados por un órgano estatal dada su supuesta condición de relativa incapacidad hasta que estuvieran integrados en la sociedad brasileña.³⁴ Sin embargo, la Constitución Federal de 1988 rompió con este principio y la perspectiva asimilacionista que venía respaldando, al reconocer a los indios el derecho a mantener su propia cultura. De otro lado, la *Lei 12.288 de 2010*, creó el *Estatuto da Igualdade Racial*. Dicha norma tiene como fin el garantizar a la población negra la efectiva igualdad de oportunidades, la defensa de los derechos étnicos individuales, colectivos y difusos, así como la lucha contra la discriminación y las demás formas de intolerancia étnica. Para ello, se consolidan una serie de reglas y principios jurídicos que buscan acabar con la discriminación racial y las desigualdades raciales. El estatuto recoge una definición de discriminación racial muy similar a la contenida en la ICERD al definirla como toda situación injustificada de acceso y goce de bienes, servicios y oportunidades, en virtud de raza, color, descendencia u origen nacional o étnico, tanto en la esfera pública como en la privada.³⁵

2.3 Racismo en Brasil

Durante los años previos a la abolición de la esclavitud en 1888, el racismo funcionaba como un sistema legitimador de la exclusión a través del cual indígenas y afrobrasileños han sido marginalizados y discriminados a lo largo de la historia. Dicha situación tiene su origen en la discriminación estructural que se basa en mecanismos históricos de

³¹ Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014

³² Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003

³³ Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973

³⁴ Lei n. 3.071 de 1 de janeiro de 1916

³⁵ Lei 12.288, de 20 de julho de 2010

exclusión y estereotipos negativos, reforzados por la pobreza y la marginación política, económica, social y cultural.

A) *Características definitorias del racismo en Brasil*

a) *El mito de la democracia racial*

El racismo ha sido un agente camuflado y disimulado por la sociedad brasileña, además de haber sido negado por la mayoría de su población. Tal fue la miopía social de los brasileños que algunos estudiosos plasmaron la creencia de la existencia de una **democracia racial** y, por tanto, libre de racismos. Se trata de una teoría que explica las relaciones raciales en Brasil, iniciada por el sociólogo Gilberto Freire, que alcanzó su mayor apogeo en los años treinta durante la dictadura militar. Concretamente, esta teoría avala la creencia de que no existe prejuicio racial ni barreras legales y sociales que impidan el ascenso social de personas afrodescendientes a cargos oficiales o a posiciones de riqueza o prestigio. Según esta premisa, el orden racial único de la sociedad brasileña no tiene su origen en la discriminación de clases, el legado de la esclavitud, el mestizaje y el reconocimiento social de categorías de razas intermedias.³⁶ A pesar de haber sido desmitificada por otros tantos pensadores, la idea de democracia racial sigue siendo defendida en la actualidad por una parcela significativa de la sociedad dominante en una tentativa de ignorar la importancia de la raza como factor generador de desigualdades sociales³⁷ y negando la realidad de la desigualdad de oportunidades soportada por los afrobrasileños. El tratamiento opresivo soportado por el negro a lo largo de la historia ha condicionado la aparición de diferencias asociadas su estatus social que obstaculizan su ascenso social y dificultan su incorporación a muchos sectores de la economía y la sociedad.

b) *Clasificación racial*

En primer lugar, una de las características distintivas del racismo en Brasil es que este no incide sobre el origen racial de las personas, sino en el **color de su piel**. La clasificación

³⁶ HTUN, M. «From "racial democracy" to affirmative action: changing state policy on race in Brazil». *Latin American Research Review*, 2004, pp. 60-89.

³⁷ SILVÉRIO, V. R. «Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil» *Cadernos de pesquisa*, (117), 2000, pp. 219-246.

racial tiene como característica básica la multipolaridad o multirracialidad: están el negro, el pardo, considerado como medio blanco, y aquellos con piel más clara que pasan a incorporarse a la comunidad blanca. En esa escala, la prelación beneficia a los blancos y los mestizos. Sin embargo, al existir una categoría intermedia, se permite que los individuos puedan ser clasificados de distintas maneras.³⁸ Por tanto, al identificarse los brasileños según los matices de su color de piel y no por su origen racial, se crea un entramado de categorías basadas en su apariencia física que generan desigualdades raciales. Es, por tanto, el empleo de diferencias fenotípicas como símbolos de distinción social lo que distingue a los sujetos dominantes y subordinados, de acuerdo con sus categorías raciales.³⁹

c) *El factor social*

En segundo lugar, la actuación social y política de los brasileños con una fisonomía racial negra no está solamente motivada por las diferencias raciales, sino también por los factores de carácter histórico y social ya instalados en la sociedad brasileña. Esto significa que, a pesar de la asociación de la pobreza con el color de la piel, existen diferencias que separan y colocan a los brasileños en las distintas clases sociales de **naturaleza social**. Históricamente se ha asociado al negro con la pobreza, manifestándose a través de la esclavitud, la servidumbre, la agrupación en barrios marginales o favelas y la consideración del negro como clase baja.

El racismo incide en la estructura de clases de la comunidad brasileña que, por su condición de sociedad de corte clasista, agiganta distancias entre ricos y pobres y dificulta la convivencia y el grado de integración de los grupos menos favorecidos. El hecho de ser negro o pardo en la comunidad brasileña cuesta un precio adicional, porque la crudeza del trato desigual y las hostilidades que soportan los pobres aumentan cuando estos son negros.⁴⁰ Por lo tanto, la desigualdad económica, junto con la discriminación racial, son las dos dimensiones que definen el racismo en Brasil.

³⁸ FRY, P. «O que a Cinderela negra tem a dizer sobre a “política racial” no Brasil». *Revista USP*, (28), 1996, pp. 122-135.

³⁹ HANCHARD, M. G. «*Orfeu e o poder: o movimento negro no Rio de Janeiro e São Paulo (1945-1988)*». Ed. UERJ, Rio de Janeiro, 2001.

⁴⁰ RIBEIRO, D. «*O Povo...*» *cit.*,

d) Breve comparación con el racismo norteamericano

Por todo ello, la naturaleza del prejuicio racial brasileño es distinta de otras sociedades como la norteamericana, donde el racismo se fundamenta en la creencia de superioridad y pureza de las personas de piel blanca (concepto de raza anglosajón). Este modelo, conocido popularmente como *one-drop rule*⁴¹, clasifica a las personas con descendencia africana como negros, ocupando una posición inferior en la jerarquía social. En Brasil, la segregación se basa en el matiz del color de la piel y en la asociación del negro a un estatus de pobreza. Así pues, uno de los mayores problemas de Brasil es la confluencia de la desigualdad económica con la discriminación racial.

B) El racismo en Brasil en números

La discriminación racial en Brasil como tratamiento diferenciado con base en la categoría racial tiene inicio en la actuación y omisión del propio Estado. La historia demuestra esta afirmación ya que durante décadas existió la esclavización del negro y del indígena y la exclusión social de los afrodescendientes, que ha perdurado hasta nuestros días. Esta afirmación se demuestra al poner atención a la base de la pirámide social brasileña, en consecuencia, la más pobre, que es ocupada en su mayoría por la población negra.⁴²

En otro orden de ideas, el racismo institucional normalmente se relaciona con la distribución desigual del gasto público y se manifiesta, entre otros, en los bajos indicadores socioeconómicos y el bajo nivel de participación en la administración pública y la representación en la vida política de los afrobrasileños, a pesar de que esta parcela de la población constituye más de la mitad de sus habitantes. Ahora bien, la subrepresentación e invisibilidad del negro o el indígena en el entramado de poder y en las instituciones públicas son una pequeña muestra del racismo institucional al que están sujetos. Por ejemplo, los afrobrasileños están insuficientemente representados en las fuerzas armadas y en la diplomacia.

En lo que concierne al sector privado, los negros no alcanzan siquiera el 5% en los cargos más altos de las 500 mayores empresas de Brasil, siendo los blancos los que acaparan el

⁴¹ El *one-drop rule* o regla de sólo una gota es un principio de clasificación racial que se basa en la premisa de que es negro todo aquel que posea descendencia negra, aunque sea solo una persona en su ascendencia: *one drop of black blood*.

⁴² Concretamente, el 67% de la población que recibe hasta 1,5 veces el salario mínimo es negra, tal y como ha puesto de manifiesto el IBGE. «Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012-2016)» para el año 2016.

95% de los puestos ejecutivos y de administración de estas compañías⁴³. Adicionalmente, los afrobrasileños se benefician proporcionalmente menos de las instalaciones educativas y de salud, de la administración de justicia, de la inversión pública y privada, de la infraestructura básica y otros tantos servicios. En el caso de la educación, la tasa de analfabetismo de los negros roza el 10%, mientras que la de los blancos se reduce a un 4,2%.⁴⁴ De otra parte, mientras que el número de alumnos de educación superior blancos alcanza el 22,9%, solo el 9,3% de la población negra logra alcanzar la enseñanza superior.⁴⁵

Otro de los grandes problemas en Brasil reside en la situación de las personas sin hogar y sin tierra, así como la falta de vivienda y de políticas de vivienda que tienen un impacto negativo en los afrobrasileños, especialmente en las personas que habitan las favelas y los quilombos.⁴⁶ A título de ejemplo, en 2016, el 73% de las personas que vivían en las favelas de la ciudad de São Paulo eran negras.⁴⁷

Por otro lado, si comparamos las condiciones de vida y de trabajo de los negros y los blancos se verifica, una vez más, la desigualdad de oportunidades entre unos y otros. La tasa de analfabetismo de los negros roza el 10%, mientras que la de los blancos se reduce a un 4,2%. En 2016, un 35,8% de niños blancos de entre 5 y 7 años trabajaba, en contraposición al 63,8% de niños negros.⁴⁸ Según los datos del IBGE recabados en 2017, el rendimiento medio del cómputo total de trabajos también muestra la desigualdad entre negros y blancos. Estos últimos ganan un promedio de 2.814 reales brasileños al mes, mientras que los pardos 1.606 y, los negros 1.570. Además, la tasa de desempleo también sacude a estos dos últimos colectivos ya que, el número de personas negras sin trabajo ronda el 14% mientras que para los blancos esta tasa se reduce al 9,5%.⁴⁹

En lo que respecta a la violencia, de acuerdo con el estudio contenido en el *Atlas de la Violência 2017* publicado por el *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)* y el *Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)*, la población negra, joven y de baja

⁴³ Más información en la publicación del INSTITUTO ETHOS. «Perfil Social, Racial e de Gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas». São Paulo, 2016.

⁴⁴ Datos obtenidos del IBGE. «Pesquisa Nacional ... (2012-2016)», *cit.*, para el año 2016.

⁴⁵ IBGE. «Pesquisa ... (2012-2017)» *cit.*, para el año 2017.

⁴⁶ OHCHR. «Statement by the United Nations' Working Group of Experts on People of African Descent, on the conclusion of its official visit to Brazil, 3-13 December 2013». Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14159&LangID=E>

⁴⁷ Datos recopilados por la organización TETO BRASIL. «A pobreza brasileira tem cor e é preta». Disponible en: <http://www.techo.org/paises/brasil/informate/a-pobreza-brasileira-tem-cor-e-e-preta/>

⁴⁸ Datos obtenidos del IBGE. «Pesquisa Nacional ... (2012-2016)», *cit.*, para el año 2016

⁴⁹ Datos obtenidos del IBGE. «Pesquisa ... (2012-2017)» *cit.*, para el año 2017.

escolaridad continúa totalizando la mayor parte de las víctimas de homicidios en el país. El peor parado en este estudio es el joven negro de sexo masculino al alcanzar, como víctima, casi el 50% del total de homicidios contabilizados. Para ser precisos, la tasa de homicidios de los negros aumentó un 23% en el periodo 2006-2016, mientras que cayó en casi un 7% para la población blanca. Los negros tienen un 23,1% más de probabilidad de ser asesinados respecto al resto de brasileños, sin tener en cuenta los efectos de la edad, la escolaridad, el sexo, el estado civil o el barrio de residencia. Igualmente, de cada cien personas asesinadas en Brasil, 72 son negras.⁵⁰

Es importante resaltar que el racismo institucional y la discriminación continúan impregnando los sistemas de seguridad y justicia en todos los niveles. Esto impide la igualdad de acceso a la justicia para los afrodescendientes cuando son víctimas de violaciones en sus derechos. De acuerdo con esta afirmación, se ha constatado la existencia de un número desproporcionado de arrestos de afro-brasileños y una sobrerrepresentación en la población carcelaria, ya que el 64% de los presos en 2016 eran negros.⁵¹ También existe un alto nivel de violencia y criminalidad por parte de las fuerzas de seguridad sobre este sector de la población, siendo a menudo víctimas de graves violaciones de los derechos humanos que quedan impunes en la mayoría de las ocasiones.⁵² Concretamente, durante el año 2016, 4.222 brasileños fueron asesinados por la policía, entre los cuales, el 76,2% fueron negros⁵³. Se ha constatado que estas actuaciones constituyen una práctica generalizada de los cuerpos de seguridad, siendo la policía del estado de Río de Janeiro la más violenta del país.

Finalmente, debe hacerse hincapié en la interseccionalidad de la discriminación que afecta a las mujeres, a las niñas y a las personas LGBT afrodescendientes y que se manifiesta en desigualdades en el acceso al empleo en los sectores público y privado y en las condiciones de salud, donde deben destacarse las altas tasas de mortalidad materna entre las mujeres afrobrasileñas⁵⁴. En este orden, las mujeres negras representan un mayor porcentaje en el cómputo de víctimas de violencia mortal ya que, entre 2005 y 2015 el

⁵⁰ CERQUEIRA, D. *et al* (coord.). «Atlas da Violência». IPEA y FBSP, Rio de Janeiro, 2018.

⁵¹ Información obtenida de MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. «Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen 2016». Disponible en: <http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias/resource/02f734ca-c793-4625-9d7d-56df7b1a36ff>

⁵² OHCHR. «Statement ... » *cit.*,

⁵³ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. «Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017». Disponible en:

⁵⁴ OHCHR. «Statement ... » *cit.*,

índice ascendió un 22% mientras que el del resto de mujeres descendió en un 7,4%. Además, en Brasil existe una feminización de la pobreza debido a la alta proporción de mujeres afrobrasileñas que trabajan en condiciones precarias, particularmente aquellas que trabajan en el servicio doméstico.

3. LA LEY DE CUOTAS Y EL RACISMO

La superación del mito de la democracia racial tuvo lugar con la exposición pública de la vigencia del racismo en la sociedad brasileña a través de la implementación de políticas de acción afirmativa como la ley de cuotas. Se abrió un debate sobre el racismo que llegó a todos los rincones del país y que cuestionaba de un lado, la existencia del racismo y de otro, la pertinencia de la ley de cuotas como medida para contrarrestar sus efectos.

A través de las cuotas raciales se busca corregir la sub-representación del negro, pardo o indígena en la producción académica brasileña y reducir las consecuencias de su histórica exclusión social en la sociedad, reflejada en las distancias socioeconómicas entre blancos y negros. Para ello, la ley de cuotas aúna la interseccionalidad entre raza y clase social, esto es, la relación entre la discriminación racial y la desigualdad social que soporta el negro en la posición que ocupa en la sociedad brasileña. La ley de cuotas reconoce el derecho a la diferencia de tratamiento legal para grupos que han sufrido y sufren discriminación negativa y son desfavorecidos dentro de la estructura de la comunidad brasileña.

Dicha ley ha estado rodeada de gran polémica y, el debate en torno a la pertinencia de las cuotas raciales y su efectividad como medida para frenar el racismo sigue estando polarizado. De un lado, existen datos estadísticos que corroboran la distancia social entre negros y blancos que pretenden medir el impacto que el racismo tiene en la sociedad. De otro lado, se han usado datos cualitativos que ponen de relieve las circunstancias históricas y el factor social para explicar la posición desaventajada del afrodescendiente. Según la perspectiva adoptada, Brasil puede ser entendido como una fusión de razas o como un país con grupos raciales en conflicto. Mientras unos celebran el inicio de las reparaciones de los efectos causados por la discriminación histórica, otros se lamentan por la “racialización” de su población al clasificar a los brasileños en categorías según su color de piel.

Concienciación y visibilidad del racismo

El principal logro de la ley de cuotas es colocar en jaque a la opresión racial secular de Brasil y el reconocimiento de la existencia de discriminación racial como arma ideológica de dominación. Sus opositores alegan que a través de la ley de cuotas se va a acentuar el racismo cotidiano, en especial en el ámbito universitario. Sin embargo, el programa de las cuotas contribuye a que el conflicto racial sea declarado y suponga el primer paso para su superación definitiva. Tanto defensores como detractores de la ley de cuotas están de acuerdo en el rechazo a la biología de las razas y en el reconocimiento de la existencia de racismo en la sociedad brasileña⁵⁵ y la implantación de las cuotas raciales ha servido para concienciar y extender el debate a toda la sociedad brasileña, que tiene la tarea de reparar las injusticias del pasado y de eliminar el problema del racismo todavía presente.

Materialización de la lucha del pueblo negro

En segundo lugar, esta medida tiene, además, el poder de visibilizar al pueblo negro ya que las cuotas raciales han servido para materializar la lucha del movimiento negro contra el racismo. Dicho grupo ha admitido su raza, entendida como la percepción racializada que el resto tiene sobre ellos y ha reconstruido su identidad a partir de la herencia africana.⁵⁶ La ley de cuotas posee una naturaleza reformista y un carácter democratizante, que busca educar o movilizar políticamente a los negros. A su vez, a través de las cuotas raciales se establece una medida transitoria tendente a desaparecer con la superación del racismo y con la desaparición de las desigualdades en el acceso a la formación superior. Dicha igualdad se logrará cuando el número de negros en las universidades sea proporcional al número de negros censados en el país ya que las cuotas no son un fin, sino el medio para lograr la igualdad efectiva entre los brasileños.⁵⁷

“Racialización” de la población

En tercer lugar, otro grupo de críticas se concentra en el concepto de raza. De un lado, se apunta la premisa de la inexistencia, con base antropológica, del concepto de raza. Según

⁵⁵ BAILEY, S. R. Y PERIA, M. «Racial quotas and the culture war in Brazilian academia». *Sociology Compass*, 4(8), 2010, pp. 592-604.

⁵⁶ GUIMARÃES, A. S. A. «Racismo ...» cit., pp. 26-44.

⁵⁷ DOMINGUES, P. «Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica». *Espaço Aberto, Revista Brasileira de Educação*, (29), 2005, pp. 164-176.

esta premisa, las cuotas raciales suponen una racialización de la población brasileña que fomenta las actitudes racistas. Para acceder a las cuotas raciales, los brasileños deben definir la categoría a la que pertenecen, lo que supone una división por raza que puede hacer peligrar las relaciones raciales entre los brasileños. Sin embargo, no puede alegarse esta hipótesis en el momento en que las razas son instrumento de discriminación en la sociedad brasileña. Para lograr el cese de la desigualdad que provoca la discriminación es inevitable definir al colectivo que lo padece ya que, de otro modo, sería imposible delimitar al sujeto de las acciones afirmativas reparatorias. Por lo tanto, las categorías raciales deben entenderse esenciales para identificar a quienes deben reconocerse derechos que aboguen por la igualdad y la justicia social.

De otro lado, se señala la dificultad para definir quién es negro por causa de los altos niveles de mestizaje en la sociedad brasileña. El discurso del mestizaje pone en duda el sistema de auto-declaración empleado por las universidades por la dificultad para distinguir quién es negro y quién no y cuestiona su idoneidad alegando la posibilidad de cometer fraude. No obstante, los riesgos y dificultades que conlleva la implementación de esta política no son suficientes para negar su necesidad y el beneficio que aporta a la sociedad brasileña al promover la igualdad real y efectiva entre sus habitantes.⁵⁸

Acceso a la educación superior y desarrollo social

Un cambio social considerado progresivo o constructivo implica la ampliación de derechos, de las garantías sociales, y de la reducción de la desigualdad, siendo ésta última inherente al sistema capitalista, y de la democratización de la sociedad. Es a partir de ella que se da el desarrollo social. El cambio social de la política de cuotas representa también un proceso de ruptura en el cual el acceso a la enseñanza superior pública ya no es sólo destinado a las clases altas y medias de la comunidad blanca. Con ella, al menos la mitad de las vacantes en las universidades federales dejan de estar disponibles a estas últimas, y son redireccionadas para los estudiantes de escuelas públicas, con rentas bajas y/o negros e indígenas. En el año 2015, las 63 universidades federales ya habían reservado el 50% de sus plazas según el procedimiento establecido en la ley de cuotas y entre los años

⁵⁸ Véase MAIO, M. C. Y SANTOS, R. V. «Política ...» *cit.*, pp. 181-214, que resume el ejemplo de la UnB en la creación de un Comité para la valoración de las autodeclaraciones realizadas por los estudiantes que accedían a la universidad a través del *Vestibular*, para controlar la aplicación de las cuotas raciales y evitar el fraude.

2012 y 2015, el número de estudiantes que se declararon negros o pardos y entraron en universidades públicas pasó de 933.685 a 2.172.634.⁵⁹

En resumen, el reciente apoyo otorgado a la perspectiva centrada en las razas refleja la visión racial de la sociedad y la creencia de la utilidad de un punto de vista que pone el foco en las razas en la lucha antirracista. Las medidas reparatorias son necesarias para los segmentos de la población discriminados. Ahora bien, que las cuotas raciales sean efectivas en la lucha contra la desigualdad depende de que esta medida esté acompañada y complementada por otras que criminalicen las actitudes racistas y destinen sus esfuerzos a combatir las raíces de la pobreza.

III. LA LEY DE CUOTAS COMO MEDIDA DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA

1. DISCRIMINACIÓN POSITIVA

La acción afirmativa o acción positiva está destinada a combatir y suprimir la desigualdad a través de medidas o planes vinculados al Derecho. Este concepto tiene su origen en la década de los sesenta en Estados Unidos, como reacción a las demandas sociales de la población afroamericana y otros movimientos minoritarios.⁶⁰ Concretamente, durante el gobierno del Presidente Kennedy se dotó al ejecutivo de una política de acción afirmativa en relación a las contrataciones de la Administración Federal, de manera que todos los candidatos o licitantes no pudieran ser discriminados de acuerdo a su color, raza, religión, sexo o nacionalidad. Desde ese momento, estas políticas han sido fuente de debate constante, especialmente en países con fuertes desigualdades y discriminación.

A lo largo de la historia, las construcciones sociales han sido usadas para monopolizar los recursos colectivos, por lo que las políticas de acción afirmativa se justifican en la necesidad de afirmar el derecho de acceso a tales recursos a los miembros de los grupos

⁵⁹ INEP. «Cor ou raça nas instituições federais de ensino superior». Disponible en: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/689605.

⁶⁰ BARRÈRE UNZUETA, M. A. «Igualdad y “discriminación positiva”: un esbozo de análisis teórico-conceptual». *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, (9), 2003, pp. 2-27.

subrepresentados, siempre que el acceso esté controlado por mecanismos ilegítimos de discriminación.⁶¹ Para combatir la discriminación de los individuos que conforman esa colectividad, surge la acción positiva entendida como el conjunto de políticas públicas y privadas de carácter obligatorio, facultativo o voluntario pensadas para combatir la discriminación (racial, de género, etc.),⁶² que son implementadas para corregir o mitigar los efectos de la discriminación histórica soportada en el pasado y que tienen como objetivo lograr la igualdad material o sustancial.

Así pues, la discriminación positiva supone un trato preferente pensado para desaparecer una vez superadas las diferencias entre los colectivos. Ese tratamiento preferencial pretende reducir las desigualdades entre los grupos sociales y promover una mayor igualdad de hecho entre ellos, garantizando la igualdad de oportunidades efectiva a los grupos desaventajados.⁶³ Esa igualdad de oportunidades trasciende del concepto de igualdad formal y se enmarca en el de igualdad material. Esto entraña lo que se denomina desigualación igualadora con el fin de alcanzar la igualdad real y efectiva, y que va más allá de la mera equiparación de situaciones,⁶⁴ al tratar neutralizar los efectos de la discriminación y promover una sociedad diversa y representativa de la sociedad. La acción afirmativa reconoce a la pobreza actual como un producto de una discriminación del pasado y cuyos efectos se extienden al presente que, para ser subsanados, otorga un tratamiento diferenciado que se orienta a todos los grupos discriminados.

Las acciones afirmativas tienen una dimensión compensatoria o reparatoria y una dimensión de justicia redistributiva. En primer lugar, las medidas reparatorias se esfuerzan por combatir los efectos de la discriminación de hecho y de derecho generada a lo largo de la historia a través del sometimiento y la exclusión. Por otro lado, la acción afirmativa tiene también una vocación redistributiva al otorgar garantías y recursos a colectivos discriminados con el fin último de alcanzar la igualdad de oportunidades real y efectiva.

En el trascurso de los años se ha debatido la constitucionalidad de la discriminación positiva empleada para subsanar el hecho de que un grupo haya sido desfavorecido

⁶¹ GUIMARÃES, A. S. A. «Racismo ...» *cit.*, pp. 26-44.

⁶² GOMES, J. B. B., Y SILVA, F. D. L. L. D. «As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva». *Cadernos do CEJ*, 24, 2001, pp. 86-123.

⁶³ OLANO, E. U. «Las políticas de discriminación positiva». *Revista de estudios políticos*, (146), 2009, pp. 181-213.

⁶⁴ BALLESTER PASTOR, M. A. «El principio comunitario de igualdad de trato por razón de origen racial o étnico». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (63), 2006, pp. 33-66.

reiteradamente a lo largo de la historia. Para HART, la discriminación positiva es constitucional cuando el grupo dominante, que controla los procesos de decisión, es el que otorga ventajas a una minoría y, consecuentemente, desventajas a él mismo.⁶⁵ Desde otra perspectiva, dentro de la teoría de la justicia de RAWLS, los principios de las doctrinas racistas son injustos e irracionales y no constituyen concepciones morales sino meros medios de opresión que no tienen lugar en la concepción de justicia. Para evitar las desigualdades, la posición original, que es el contrato o acuerdo de los representantes de la sociedad civil acerca de los principios de justicia que conforman la estructura básica de la sociedad, ha de anular las circunstancias o contingencias que colocan a los seres humanos en situaciones de desigualdad. Para ello, los representantes han de estar bajo un velo de la ignorancia, esto es, en una posición original equitativa, de modo que no conozcan su posición en la sociedad ni las características que los definen, con el objetivo último de garantizar la imparcialidad y que los principios por los que se rija la sociedad sean justos para todos sus integrantes. Desde esta posición habrán de elegirse los principios que regirán una sociedad justa. Estos principios son la distribución igual de la libertad y la diferencia. Por un lado, el primer principio significa que cada ser humano debe tener un derecho igual al esquema más amplio de libertades básicas compatible con el mismo esquema para el resto de individuos. Este principio maximiza las libertades a la vez que proclama la igualdad. Por otro lado, el principio de la diferencia asume la existencia de desigualdades económicas y sociales siempre que sean ventajosas para todos e implica la no necesidad de ventajas a menos que favorezcan a los peor situados. El primer principio sería prioritario en relación al segundo, lo que significa que las violaciones de las libertades fundamentales no están permitidas ni justificadas por mayores ventajas económicas y sociales, excepto en situaciones extremas. Esto significa que cada individuo posee una inviolabilidad de justicia que impide que la sociedad pueda sacrificar sus derechos por intereses sociales o políticos. Las diferencias entre los sujetos podrían ser transformadas por la intervención de las instituciones sociales, guiadas por los principios de justicia social y considerando las expectativas de los sujetos y distribuyendo equitativamente los bienes socialmente producidos. En consecuencia, los principios de justicia que rigen las instituciones sociales se deben construir a partir de una situación de simetría y equidad hipotética de los sujetos, por medio del velo de la

⁶⁵ ELY, J. H. «The Constitutionality of Reverse Racial Discrimination». *The University of Chicago Law Review*, 1974, pp. 723-741.

ignorancia y, las medidas de acción afirmativa estarán justificadas siempre que busquen aventajar a los peor situados en la sociedad, se maximicen sus libertades y se consiga la igualdad de oportunidades efectiva.⁶⁶

2. DISCRIMINACIÓN POSITIVA EN BRASIL

2.1 Antecedente histórico y marco jurídico

En la década de 1980 algunas instituciones brasileñas comenzaron a negar la existencia de la democracia racial a través de distintos mecanismos. Surgieron movimientos y se crearon redes sociales que favorecían el debate de la acción afirmativa. A partir de ese momento, las instituciones iniciaron la escucha de las peticiones del movimiento negro abandonando la neutralidad en materia racial. Por ejemplo, el estado de Río de Janeiro creó una ley en 1985 prohibiendo la discriminación en espacios comunes de edificios, tales como el ascensor o las escaleras. En 1991, Brizola, defensor del socialismo moreno y gobernador del mismo estado, creó una secretaría de estado para la defensa y promoción de la población afrodescendiente. Además, estableció una comisaría de policía especializada en delitos de racismo, entrenó a la policía en temas de diversidad y trabajó con profesores para incorporar la historia y la cultura afrobrasileñas en las clases.⁶⁷

Sin embargo, el punto de inflexión en la política nacional brasileña apareció con la llegada de Fernando Henrique Cardoso al poder en 1995. El gobierno federal creó un grupo de trabajo interministerial para valorizar a la población negra y contempló por primera vez la acción afirmativa en el *I Programa Nacional de Direitos Humanos, (PNDH)* que reconocía a los grupos raciales o étnicos como beneficiarios de políticas públicas⁶⁸ y fue fundamento de medidas como las cuotas para incrementar el acceso de negros a las universidades. Además, con la aprobación del PNDH se solicitó al IBGE que considerase a los mestizos (pardos) como miembros de la población negra.

En septiembre de 2001 tuvo lugar en Durban la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, para la que Brasil preparó un informe en el que reconoció los efectos del racismo y la necesidad de adoptar medidas para reducir o acabar con las consecuencias

⁶⁶ RAWLS, J. «*Teoría de la justicia*». Fondo de cultura económica, México, 2012.

⁶⁷ NASCIMENTO, A. D. & NASCIMENTO, E. L. «Reflexões sobre o movimento negro no Brasil, 1938-1997». *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*, 2000, pp. 223-251.

⁶⁸ Decreto n° 1.904, de 13 de maio de 1996

de esos efectos. Adicionalmente, el informe confirmaba la constitucionalidad de la discriminación positiva basándose en tres tipos de preceptos recogidos en la Constitución de 1988. El primer tipo de normas obligan al estado a combatir la desigualdad y la marginalización, el segundo, comprometen al estado a promover la inclusión de los sectores de la población menos favorecidos, y, el tercero, otorgan un trato especial para compensar la desigualdad de oportunidades, como la protección de la mujer en el mercado laboral.⁶⁹

Ese mismo año se promulgó la ordenanza *nº 1.156 de 20 de dezembro de 2001* del *Ministerio da Justiça*, que creó cuotas de ocupación de afrodescendientes (20%), mujeres (20%) y discapacitados (5%) en cargos de asesoramiento superior, convenios, licitaciones y en las contrataciones del servicio público⁷⁰. A esta iniciativa le siguieron otras similares aprobadas en el seno de instituciones tales como el *Ministerio da Cultura* o la *Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática* del Congreso.

A esta norma le siguió el *Decreto nº 4.228 de 13 de maio de 2002*, que creó un plan nacional de acción afirmativa para el sector público que vinculaba a todos los órganos de la administración. En dicho plan se recogieron una serie de metas y porcentajes de participación de afrodescendientes, mujeres y discapacitados en el cuerpo de trabajadores, se otorga preferencia a entidades licitadoras que cumplan con las cuotas y se garantizan recursos para cumplir con la inclusión efectiva de estos colectivos.⁷¹

No fue hasta 2010 con la promulgación del *Estatuto da Igualdade Racial*, aprobado por la *Lei 12.288*, cuando se ratificó la urgencia de innovar las acciones afirmativas en el mercado de trabajo del sector público y de crear incentivos para el ámbito privado. A esta norma le siguió la *Lei nº 12.990 de 9 de junho de 2014*, que introdujo la reserva a los afrodescendientes del veinte por ciento de las vacantes de los concursos públicos para la provisión de cargos efectivos y empleos públicos en el ámbito de la administración pública federal, dotándose de un sistema de seguimiento y evaluación de la presencia de negra en dichos concursos.⁷²

⁶⁹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. «Relatório do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata». Durban, 2001.

⁷⁰ Portaria nº 1.156 de 20 de dezembro de 2001

⁷¹ Decreto nº 4.228 de 13 de maio de 2002

Con la aprobación de la ley de cuotas en el ámbito de la educación se abrió el debate entre sus partidarios y sus oponentes a la vez que se cuestionaba la constitucionalidad de las acciones afirmativas. La discusión sobre la constitucionalidad de las acciones afirmativas anunciadas en Brasil en relación con las cuotas raciales y sociales se solventó favorablemente por el *Supremo Tribunal Federal* (STF) tras una ola de denuncias y acciones legales que cuestionaban las cuotas de acceso a las universidades.

2.2 Discriminación positiva en la educación brasileña

El gobierno y las distintas instituciones brasileñas comenzaron a implementar políticas de inclusión hace aproximadamente dos décadas. Dentro de estas acciones, predominan las que buscan reducir las desigualdades raciales y aquellas que pretenden aminorar las desigualdades socioeconómicas de los brasileños a través de la concesión de becas o créditos. Además, también se desarrollaron una serie de cursos orientados a la formación de profesores en relación a la diversidad de la sociedad brasileña para que este tema fuese tratado en las aulas.

En lo que respecta a las cuotas, en algunas universidades se comenzó a implementar este sistema voluntariamente antes de la promulgación de una ley estatal. Para ser exactos, en octubre de 2001 el legislador del estado de Río de Janeiro aprobó una norma que establecía la reserva del 40% de las plazas de las dos universidades estatales. Más tarde, en julio de 2002 la universidad estatal de Bahía anunció la reserva del 40% de vacantes a los estudiantes afrobrasileños, y el 20% de las vacantes en la universidad estatal de Minas Gerais. La primera universidad federal en adoptar el sistema de cuotas fue la de Brasília, que reservó un total del 20% de las plazas a estudiantes negros. Finalmente, a raíz de las propuestas del ex presidente José Sarney y la diputada Nice Lobao, se comenzó a debatir en el Congreso Nacional la ley de cuotas, que no fue aprobada hasta el año 2012.

Desde la llegada a la presidencia del país de Lula da Silva en el año 2003 y hasta el fin de su mandato, la educación superior ocupó un puesto privilegiado del que nacieron numerosas iniciativas legislativas y proyectos para reducir las desigualdades sociales e introducir mecanismos de inclusión. Dentro de la legislatura de Lula, se creó la *Universidade Aberta do Brasil* en 2006, cuya propuesta principal es la formación de profesores en temas de diversidad por medio de la educación a distancia. Por otro lado, en 2007 se creó el *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das*

Universidades Federais (REUNI), que pretendía ampliar el número de plazas en las universidades públicas y que incluía entre sus objetivos la ampliación de políticas de inclusión y de asistencia estudiantil para los estudiantes que presentan condiciones socioeconómicas desfavorables.⁷³

A partir de 2004 se puso en marcha el *Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas (PROLIND)*, que formaba a profesores indígenas de enseñanza fundamental y media en consonancia con la configuración social y cultural de sus pueblos.

Otras políticas de inclusión de gran envergadura afectaron al ámbito privado de la educación superior. Por un lado, la *Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005* reguló el *Programa Universidade Para Todos (PROUNI)*, programa del Gobierno Federal de Brasil creado en 2004 con el objetivo de conceder becas de estudio integrales y parciales en cursos de graduación en instituciones privadas de enseñanza superior a estudiantes con pocos recursos y que, de forma general, hayan estudiado en escuelas públicas. Este programa pretende ocupar vacantes libres con la participación de negros e indígenas en proporción a la existente en cada estado, así como a profesores de enseñanza fundamental que todavía no tengan su diploma.⁷⁴ Como contrapartida, se otorgaron beneficios fiscales a las universidades privadas que se adscribieron al programa. Por otro lado, se reformuló y amplió en 2010 el *Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES)*, programa del Ministerio de Educación de Brasil destinado a financiar, a través de créditos con un tipo de interés bajo, la educación superior de estudiantes matriculados en instituciones no gratuitas y con dificultades para sufragar los gastos de su formación.

3. LA LEY DE CUOTAS COMO POLÍTICA DE ACCIÓN AFIRMATIVA

La ley de cuotas busca, por un lado, promover una mayor inclusión en la educación superior que contribuya a reducir la desigualdad y aumentar la cohesión social, y por otro, generar condiciones académicas para que todos los estudiantes brasileños tengan posibilidades de éxito. Se trata de una forma de realización práctica de las políticas de acción afirmativa que implica la superación de la democracia racial al exponer

⁷³ MEC (2007). «Reestruturação e Expansão das Universidades Federais». Plano de Desenvolvimento da Educação. Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>.

⁷⁴ Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005

públicamente la vigencia del racismo en la sociedad brasileña. Se abrió un debate sobre el racismo que llegó a todos los rincones del país y que cuestionaba de un lado, la existencia del racismo y de otro, la pertinencia de la ley de cuotas como medida para contrarrestar sus efectos.

Dicho debate abrió también la discusión sobre la constitucionalidad de la reserva de plazas a partir de criterios raciales y sociales. En primer lugar, se planteó ante el *STF* una *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)*, al alegar la violación de varios preceptos de la *Constituição Federal*, como el principio republicano, la dignidad de la persona humana, el repudio al racismo, el principio de igualdad y el de legalidad. Además, se alegó el atentado contra los principios de impersonalidad, razonabilidad, publicidad, moralidad, el derecho universal a la educación, la igualdad de condiciones de acceso a la enseñanza, la autonomía universitaria y el principio meritocrático.⁷⁵ Por otro lado, se planteó una *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADF)* en contra del PROUNI al considerar que la medida empleada para reservar plazas en la educación superior privada no respondía a los requisitos de relevancia y urgencia previstos en la Constitución⁷⁶. La respuesta a estas acciones legales fue unánime por parte del STF, que validó la adopción de políticas de acción afirmativa que reservasen plazas en las universidades para garantizar el acceso de negros e indígenas en todo el país.

Las críticas realizadas a la ley de cuotas como políticas de discriminación positiva se articulan en torno a tres ejes fundamentales.⁷⁷ El primer núcleo de críticas se basa en la amenaza al principio de igualdad política y jurídica de los ciudadanos, suscrito por numerosos intelectuales. La segunda crítica está fundamentada en el mérito individual como el único medio de acceso a bienes culturales escasos ya que de otro modo se mermaría la excelencia de las universidades con candidatos poco cualificados. Finalmente, la tercera línea argumentativa se centra en la pobreza y la exclusión económica como causas de la desigualdad, y no la raza o el color de la piel, que da lugar

⁷⁵ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 de 26 de abril de 2012 (ADPF 186 DF)

⁷⁶ Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.330 Distrito Federal de 3 de mayo de 2012 (ADI 3.330 DF)

⁷⁷ Véase FOLHA DE S.PAULO. «Confira a íntegra dos manifestos contra e a favor das cotas» que contiene el «*Manifesto contra as Cotas: todos têm direitos iguais na República Democrática*» que recoge argumentos en contra de las cuotas raciales y, en contraposición, el «*Manifesto em favor da lei de cotas e do Estatuto da Igualdade Racial*», que rebate los razonamientos empleados en contra de las cuotas raciales.

a situaciones en que blancos pobres se ven perjudicados, aumentando las distancias entre pobres y ricos.⁷⁸

Amenaza al principio de igualdad política y jurídica

Muchos intelectuales alegan que la igualdad política y jurídica de los ciudadanos brasileños se ve amenazada ya que las acciones afirmativas generan desigualdades formalizadas por la ley, lo que, según ellos, jamás podría ocurrir, en virtud de estar violando el principio de la igualdad en su sentido formal: "todos son iguales ante la ley". No obstante, históricamente se ha constatado que la igualdad de derechos no es por sí sola suficiente para hacer accesibles a quienes son socialmente desfavorecidas las oportunidades de que gozan los individuos socialmente privilegiados.

La igualdad sustancial o material propugna atención por parte del legislador y de los aplicadores del Derecho a la variedad de las situaciones individuales y de grupo e impide que el dogma liberal de la igualdad formal dificulte la protección y la defensa de los intereses de las personas socialmente fragilizadas y desfavorecidas. Del concepto de igualdad sustancial surge la idea de igualdad de oportunidades, noción que justifica las políticas de acción afirmativa para extinguir o al menos mitigar el peso de las desigualdades económicas y sociales y, consecuentemente, promover la justicia social.⁷⁹

Primacía del mérito y la excelencia

En segundo lugar, las críticas se han fundamentado en el atentado contra el mérito individual en la búsqueda personal de influencia y posición social. En el ámbito universitario, la primacía de la excelencia y el mérito está asociada a lógicas excluyentes si se premia a los individuos por sus acciones y logros y no se tiene en cuenta el origen y situación inicial de los aspirantes. La meritocracia encierra una falsa igualdad de oportunidades puesto que obvia la heterogeneidad y diversidad de la sociedad. En el seno de las distintas comunidades existen fragmentaciones de distinta naturaleza que socavan la cohesión social, por lo que la implementación de políticas de acción afirmativa en la

⁷⁸ CHIROLEU, A. «Políticas públicas de inclusión en la educación superior: los casos de Argentina y Brasil». *Pro-Posições*, 20(2), 2009, pp. 141-166.

⁷⁹ GOMES, J. B. «O debate constitucional sobre as ações afirmativas». *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, pp. 15-58.

educación superior intenta lograr una inclusión o integración social de esos grupos discriminados.⁸⁰ El modelo liberal posee asimetrías que deben ser corregidas a través de la justicia redistributiva que garantice la igualdad de oportunidades y la no exclusión por condiciones como raza, género y/o clase.⁸¹ Para ello, las políticas de acción afirmativa pretenden dotar de unas condiciones mínimas de acceso a la educación, sin suponer un cambio estructural, a determinados grupos que soportan esas discriminaciones. En el caso de la ley de cuotas, se pretende corregir la discriminación racial y social experimentada por la población afrodescendiente e indígena.

En el supuesto concreto del acceso a la educación universitaria brasileña, esta crítica es refutada ya que los puntos de partida de los jóvenes provenientes de estructuras sociales diferentes son desiguales, por lo que, tanto el esfuerzo personal, la superación individual de las barreras que deben enfrentar, así como la discriminación que soportan, deberían revalorizarse y tenerse en cuenta a la hora de medir el mérito. Dicho de otro modo, deben tenerse en cuenta las oportunidades desiguales de esas personas, basándose en las distintas necesidades de los grupos subrepresentados o excluidos y las diferencias en sus capacidades de conocimiento y los espacios sociales de origen ya que, en una sociedad capitalista y racista, las oportunidades en la vida no son igualitarias. Por lo tanto, el mérito no es un valor absoluto y debe ser complementado con instituciones, como las cuotas raciales, que corrijan las oportunidades desiguales de los estudiantes brasileños.

Políticas diferencialistas vs. Políticas universalistas

Finalmente, otra línea de críticas gira en torno a la idea de que la solución para las distorsiones raciales en la educación reside en la mejora del *ensino fundamental y médio* de la red pública. En otras palabras, los que se oponen a las cuotas raciales defienden políticas universalistas en detrimento de políticas diferencialistas al basarse en la creencia de que los programas sociales benefician a todas las personas de manera igualitaria. Las acciones afirmativas de corte racial representarían un "corporativismo" de una raza sobre la otra, reforzando el racismo intrínseco a esta organización societaria y forjando un mecanismo de división de la clase trabajadora, por medio de la fragmentación y

⁸⁰ APONTE HERNÁNDEZ, E. «Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021» en *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Gazzola, A. L. et al. (coord.), Caracas, 2008, pp. 113-154.

⁸¹ RAWLS, J. «Teoría ...» cit.

focalización en la cuestión racial. Además, las aplicaciones de estas políticas pueden generar ciudadanos pobres de segunda al otorgar preferencia a negros de su misma clase social.

Sin embargo, la distribución económica y social no se da de forma aleatoria dentro de la sociedad brasileña cuando se observan las dimensiones de raza y etnia. Elementos como los rasgos genotípicos o las tradiciones y costumbres conducen a la identificación de personas con ciertos colectivos e interfieren en la relación de éstos con los demás. A lo largo de la historia se ha comprobado que las políticas sociales universales no atajan el racismo y son ineficaces para evitar las desventajas que los negros tienen en relación a los blancos en el acceso a la educación. Para corregir esa deficiencia del sistema son necesarias políticas públicas diferencialistas en beneficio de la población negra, es decir, programas sociales que adopten una perspectiva racial en su aplicación.⁸² Para acabar con la discriminación racial se requieren medidas generales y específicas, esto es, una combinación de programas sociales y de políticas de acción afirmativa que enfrenten al racismo y la desigualdad económica que soportan.

Estas tres líneas argumentales obedecen a la teoría del liberalismo dentro del discurso de la clase dominante. Según este pensamiento, el mérito todavía sería la principal explicación para las desigualdades sociales, dada la igualdad jurídica ante las leyes y el Estado. Es decir, desconsideran la cuestión social y la racial, partiendo de un ideal de igualdad de oportunidades que no existió, y tampoco existe, transfiriendo al ámbito individual cualquier responsabilidad sobre la desigualdad social. El refuerzo de la meritocracia, la existencia de igualdad jurídica y política y la inexistencia de razas son principios que perpetúan los privilegios del grupo opresor.

En conclusión, la ley de cuotas supone, sin duda, un avance significativo en la lucha contra la discriminación histórica que los afrobrasileños todavía padecen. No obstante, las políticas de acción afirmativa por sí solas no son capaces de eliminar las desigualdades históricamente acumuladas ni de garantizar la plena igualdad de oportunidades, ya que estas se sitúan en el centro de la sociedad liberal y capitalista. El acceso a la enseñanza superior es sólo una de las dimensiones que involucra la relación entre la universidad pública y la sociedad por lo que esta ley ha de acompañarse de otras medidas legislativas

⁸² DOMINGUES, P. «Ações afirmativas... ». *cit.*, pp. 164-176.

que criminalicen las actitudes racistas y actúen como prevención, con el objetivo de que se disminuya la probabilidad de que los grupos discriminados sean víctimas del racismo. También se necesitan políticas de carácter redistributivo que atajen la pobreza desde sus raíces, así como la acción colectiva de la población brasileña, concienciada de la problemática del racismo, sumada al apoyo y el compromiso político para emprender una acción estatal para que la lucha y la superación del racismo sean verdaderamente efectivas.

IV. CONCLUSIONES

La discriminación racial ha utilizado las características físicas de las personas para definir como son percibidas y clasificadas, así como para estructurar las relaciones entre los grupos de una misma sociedad y entre distintas sociedades. Si bien el concepto clásico de raza ya no se fundamenta en la superioridad biológica de determinados grupos, todavía es empleado como herramienta de exclusión y jerarquización de pueblos y culturas. Actualmente, hablar de raza significa reconocer su importancia como instrumento de lucha política para lograr el reconocimiento de determinados derechos a colectivos discriminados y como concepto analítico para explicar las desigualdades, valorizar las identidades de los colectivos, enfrentar al racismo y promover transformaciones sociales con el fin de lograr la erradicación de la discriminación racial.

La construcción socio-histórica del concepto de raza está presente en la sociedad brasileña y determina el lugar que ciertos grupos ocupan en la sociedad. Afrobrasileños e indígenas poseen obstáculos en sus vidas que condicionan la construcción de su futuro. La estratificación social, que interactúa directamente con la cuestión étnica, determina el futuro de los jóvenes, las perspectivas de ascenso de los trabajadores, la longevidad de los adultos y la dificultad para emprender proyectos personales.

La educación sirve como punto de partida del empoderamiento de los grupos históricamente discriminados, por lo que la ley de cuotas en las universidades es el inicio para derribar los obstáculos y alcanzar la igualdad de oportunidades real y efectiva entre todos los ciudadanos, que debe sostenerse en el tiempo y brindarse de medios suficientes. Para ello, la ley de cuotas aúna la interseccionalidad entre la identidad racial, es decir, la auto-declaración como negro, pardo o indígena, y la clase social, ya que el negro ocupa

los estratos más bajos de la sociedad, como criterios para definir al colectivo al que va dirigida. Con esta medida legislativa se pretenden reducir las dos dimensiones del racismo en Brasil: la discriminación racial y la desigualdad económica.

Los opositores a la ley de cuotas fundamentan su rechazo en la supuesta amenaza al principio de igualdad política y jurídica de los ciudadanos, el atentado al sistema meritocrático de acceso a las universidades y el consecuente deterioro de la calidad de las instituciones de enseñanza superior que adopten las cuotas raciales e incluyan alumnos no preparados y por último, defienden la creencia de que las políticas sociales, igualitarias para toda la población, atajarían el problema del racismo sin necesidad de implementar políticas de acción afirmativa de carácter diferencialista.

No obstante, la ley de cuotas es un mecanismo necesario para corregir la desigualdad de oportunidades que soportan los estudiantes negros, ya que valorar solamente el mérito encierra una falsa igualdad al obviar la diversidad de la sociedad, los distintos puntos de partida de los jóvenes que pertenecen a estructuras sociales desiguales y las dificultades que eso entraña en el acceso a la universidad. Para corregir la deficiencia del sistema a la hora de valorar a los candidatos, se requieren políticas diferencialistas que incluyan la perspectiva racial en su aplicación tal y como lo hacen las cuotas raciales.

Además, una política de acción afirmativa que incluya la raza como piedra angular de la discriminación positiva, como son las cuotas raciales en las universidades, supone el reconocimiento oficial del racismo y el derecho a la diferencia de tratamiento legal para grupos que han sufrido y sufren discriminación negativa y son desfavorecidos dentro de la estructura social brasileña. A pesar de las dificultades en la aplicación de la ley de cuotas, estamos ante una victoria para el movimiento negro en su lucha antirracista ya que se ha logrado concienciar y extender el debate a toda la sociedad brasileña, que tiene la tarea de reparar las injusticias del pasado y reparar los efectos del racismo.

Por estos motivos, el reto de la sociedad brasileña es reducir de las diferencias entre los estratos sociales y la promoción de una reordenación social que integre a todo el pueblo brasileño en el sistema socioeconómico y, en consecuencia, en las diferentes esferas de la vida social y cultural del país. Para ello, es necesaria la criminalización jurídica de las actitudes racistas, así como un entramado de políticas de acción afirmativa que coloquen a los todos individuos en una situación de igualdad de oportunidades efectiva, acompañadas por un proyecto redistributivo que incida en las raíces de la pobreza ya que,

la democracia racial solo es posible si es practicada conjuntamente con la democracia social.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros

APONTE-HERNÁNDEZ, E. «Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021» en *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Gazzola, A. L. et al. (coord.), Caracas, 2008, pp. 113-154.

BALIBAR, E. Y WALLERSTEIN, I.: «*Raza, nación y clase*». Ed. Iepala, Madrid, 1991.

BANTON, M.: «The Idiom of Race» en *Theories of Race and Racism: A Reader*, Les Back et al. (coord.), Ed. Routledge, Londres y Nueva York, 2000, pp. 51-63

CERQUEIRA, D. et al (coord.). «Atlas da Violência». IPEA y FBSP, Rio de Janeiro, 2018.

GUILLAUMIN, C.: «*Racism, Sexism, Power and Ideology*». Ed. Routledge, Londres y Nueva York, 1995.

HANCHARD, M. G. «*Orfeu e o poder: o movimento negro no Rio de Janeiro e São Paulo (1945-1988)*». Ed. UERJ, Rio de Janeiro, 2001.

IBGE. «*Brasil: 500 anos de povoamento*». Instituto Brasileiro de Geografia e estatística, Rio de Janeiro, 2000.

INSTITUTO ETHOS. «*Perfil Social, Racial e de Gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas*». Sao Paulo, 2016.

MILES, R.: «Apropos the Idea of `Race´... Again» en *Theories of Race and Racism: A Reader*, Les Back et al. (coord.), Ed. Routledge, Londres y Nueva York, 2000, pp. 125-143

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. «*Relatório do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*». Durban, 2001.

RAWLS, J. «*Teoría de la justicia*». Fondo de cultura económica, México, 2012.

RIBEIRO, D. «*O Povo Brasileiro. A formação e o sentido do Brasil*». Ed. Companhia das Letras, Segunda Edición, São Paulo, 1995.

TZVETAN, T.: «Race and Racism» en *Theories of Race and Racism: A Reader*, Les Back *et al.* (coord.), Ed. Routledge, Londres y Nueva York, 2000, pp. 64-70.

Artículos

ARAUJO PEREIRA, A. «Movimento negro brasileiro: aspectos da luta por educação e pela “reavaliação do papel do negro na história do Brasil» ao longo do século XX”. *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*, 2011.

BAILEY, S. R., & PERIA, M. «Racial quotas and the culture war in Brazilian academia». *Sociology Compass*, 4(8), 2010, pp. 592-604.

BALLESTER PASTOR, M. A. «El principio comunitario de igualdad de trato por razón de origen racial o étnico». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (63), 2006, pp. 33-66.

BARRÈRE UNZUETA, M. A. «Igualdad y “discriminación positiva”: un esbozo de análisis teórico-conceptual». *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, (9), 2003, pp. 2-27.

CHIROLEU, A. «Políticas públicas de inclusión en la educación superior: los casos de Argentina y Brasil». *Pro-Posições*, 20(2), 2009, pp. 141-166.

DOMINGUES, P. «Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica». *Espaço Aberto, Revista Brasileira de Educação*, (29), 2005, pp. 164-176.

ELY, J. H. «The Constitutionality of Reverse Racial Discrimination». *The University of Chicago Law Review*, 1974, pp. 723-741.

FRY, P. «O que a Cinderela negra tem a dizer sobre a “política racial” no Brasil». *Revista USP*, (28), 1996, pp. 122-135.

GOMES, J. B. «O debate constitucional sobre as ações afirmativas». *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, pp. 15-58.

GOMES, J. B. B., Y SILVA, F. D. L. L. D. «As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva». *Cadernos do CEJ*, 24, 2001, pp. 86-123.

GUIMARÃES, A. S. A. «Racismo e anti-racismo no Brasil». *Novos Estudos*, (43), 1999, pp. 26-44.

HTUN, M. «From "racial democracy" to affirmative action: changing state policy on race in Brazil». *Latin American Research Review*, 2004, pp. 60-89.

MAIO, M. C., Y SANTOS, R. V. «Política de cotas raciais, os "olhos da sociedade" e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB)». *Horizontes antropológicos*, 11(23), 2005, pp. 181-214.

NASCIMENTO, A. D., Y NASCIMENTO, E. L. «Reflexões sobre o movimento negro no Brasil, 1938-1997». *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*, 2000, pp. 223-251.

OLANO, E. U. «Las políticas de discriminación positiva». *Revista de estudios políticos*, (146), 2009, pp. 181-213.

SILVÉRIO, V. R. «Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil» *Cadernos de pesquisa*, (117), 2000, pp. 219-246.

Recursos de internet

FOLHA DE S. PAULO. «Confira a íntegra dos manifestos contra e a favor das cotas». Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u18773.shtml>. Consultado el 22 de mayo de 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. «Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017». Disponible en: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf. Consultado el 20 de marzo de 2018.

IBGE. «Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012-2013)». Disponible en: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/default_sintese.shtm

IBGE. «Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012-2016)». Disponible en: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/19897-sintese-de-indicadores-pnad2.html?=&t=o-que-e>. Consultado el 6 de abril de 2018.

IBGE. «Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012-2017)». Disponible en: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=20915>. Consultado el 20 de marzo de 2018.

IBGE. «Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012-2018)». Disponible en: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/6403#resultado>. Consultado el 30 de junio de 2018.

INEP. «Cor ou raça nas instituições federais de ensino superior». Disponible en: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/689605. Consultado el 15 de mayo de 2018.

MEC (2007). «Reestruturação e Expansão das Universidades Federais». Plano de Desenvolvimento da Educação.: Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Consultado el 25 de abril de 2018.

MEC. «Cálculo do número mínimo das vagas reservadas». Disponible en: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11797-15-10-2012-leidecotas-pdf&category_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192. Consultado el 12 de junio de 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. «Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen 2016». Disponible en: <http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias/resource/02f734ca-c793-4625-9d7d-56df7b1a36ff>. Consultado el 20 de marzo de 2018.

OHCHR. «Statement by the United Nations’ Working Group of Experts on People of African Descent, on the conclusion of its official visit to Brazil, 3-13 December 2013». Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14159&LangID=E>. Consultado el 10 de abril de 2018.

TETO BRASIL. «A pobreza brasileira tem cor e é preta». Disponible en: <http://www.techo.org/paises/brasil/informate/a-pobreza-brasileira-tem-cor-e-e-preta/>. Consultado el 20 de marzo de 2018.

Instrumentos internacionales

ONU. «Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial». Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 2106 (XX) del 21 de diciembre de 1965.

Legislación

Lei n. 2.040, de 28 de setembro de 1871 – *Lei do Afonso Arinos*

Lei n. 3.270, de 28 de setembro de 1885 – *Lei dos Sexagenários*

Lei n. 3.353, de 13 de maio de 1888 – *Lei Áurea*

Lei n. 3.071 de 1 de janeiro de 1916 – Código civil brasileiro de 1916

Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal de 1940

Decreto-Lei n. 7.967, de 27 de agosto de 1945

Lei n. 1.390, de 3 de julho de 1951

Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973 – *Estatuto do Índio*

Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980

Constituição Federal de 1988

Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989 – *Lei Caó*

Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996

Portaria nº 1.156 de 20 de dezembro de 2001

Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002

Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003

Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003

Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005

Lei 12.288, de 20 de julho de 2010 – *Estatuto da Igualdade Racial*

Lei n. 12.519, de 10 de novembro de 2011

Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012 – Ley de cuotas

Decreto n. 7.824, de 11 de outubro de 2012 – Reglamento que desarrolla la ley de cuotas

Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014

Jurisprudencia

Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.330 Distrito Federal de 3 de mayo de 2012 (ADI 3.330 DF)

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 de 26 de abril de 2012 (ADPF 186 DF)

VI. ANEXO

1. LEI N. 12.711, DE 29 DE AGOSTO DE 2012⁸³

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 2º (VETADO).

~~Art. 3º - Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).~~

⁸³ Incluye las modificaciones de la Lei n. 13.409, de 28 de dezembro de 2016

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (Redação dada pela Lei nº 13.409, de 2016)

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Art. 4º As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso em cada curso, por turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

~~Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).~~

Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE. (Redação dada pela Lei nº 13.409, de 2016)

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública.

Art. 6º O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio (Funai).

~~Art. 7º O Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior.~~

Art. 7º No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (Redação dada pela Lei nº 13.409, de 2016)

Art. 8º As instituições de que trata o art. 1º desta Lei deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 29 de agosto de 2012; 191º da Independência e 124º da República.

DILMA ROUSSEFF

Aloizio Mercadante

Miriam Belchior

Luís Inácio Lucena Adams

Luiza Helena de Bairros

Gilberto Carvalho

2. DECRETO N. 7.824, DE 11 DE OUTUBRO DE 2012

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, *caput*, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012,

DECRETA:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.

Parágrafo único. Os resultados obtidos pelos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM poderão ser utilizados como critério de seleção para o ingresso nas instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação que ofertam vagas de educação superior.

Art. 2º As instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação que ofertam vagas de educação superior reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, inclusive em cursos de educação profissional técnica, observadas as seguintes condições:

I - no mínimo cinquenta por cento das vagas de que trata o *caput* serão reservadas a estudantes com renda familiar bruta igual ou inferior a um inteiro e cinco décimos salário-mínimo *per capita*; e

II - proporção de vagas no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação do local de oferta de vagas da instituição, segundo o último Censo Demográfico divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, que será reservada, por curso e turno, aos autodeclarados pretos, pardos e indígenas.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, consideram-se escolas públicas as instituições de ensino de que trata o inciso I do *caput* do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 3º As instituições federais que ofertam vagas de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de nível médio, por curso e turno, no mínimo cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escolas públicas, observadas as seguintes condições:

I - no mínimo cinquenta por cento das vagas de que trata o *caput* serão reservadas a estudantes com renda familiar bruta igual ou inferior a um inteiro e cinco décimos salário-mínimo *per capita*; e

II - proporção de vagas no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação do local de oferta de vagas da instituição, segundo o último Censo Demográfico divulgado pelo IBGE, que será reservada, por curso e turno, aos autodeclarados pretos, pardos e indígenas.

Art. 4º Somente poderão concorrer às vagas reservadas de que tratam os arts. 2º e 3º:

I - para os cursos de graduação, os estudantes que:

- a) tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, em cursos regulares ou no âmbito da modalidade de Educação de Jovens e Adultos; ou
- b) tenham obtido certificado de conclusão com base no resultado do Examen Nacional do Ensino Médio – ENEM, de exame nacional para certificação de competências de jovens e adultos ou de exames de certificação de competência ou de avaliação de jovens e adultos realizados pelos sistemas estaduais de ensino; e

II - para os cursos técnicos de nível médio, os estudantes que:

- a) tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escolas públicas, em cursos regulares ou no âmbito da modalidade de Educação de Jovens e Adultos; ou

- b) tenham obtido certificado de conclusão com base no resultado de exame nacional para certificação de competências de jovens e adultos ou de exames de certificação de competência ou de avaliação de jovens e adultos realizados pelos sistemas estaduais de ensino

Parágrafo único. Não poderão concorrer às vagas de que trata este Decreto os estudantes que tenham, em algum momento, cursado em escolas particulares parte do ensino médio, no caso do inciso I, ou parte do ensino fundamental, no caso do inciso II do *caput*.

Art. 5º Os editais dos concursos seletivos das instituições federais de educação de que trata este Decreto indicarão, de forma discriminada, por curso e turno, o número de vagas reservadas.

§ 1º Sempre que a aplicação dos percentuais para a apuração da reserva de vagas de que trata este Decreto implicar resultados com decimais, será adotado o número inteiro imediatamente superior.

§ 2º Deverá ser assegurada a reserva de, no mínimo, uma vaga em decorrência da aplicação do inciso II do *caput* do art. 2º e do inciso II do *caput* do art. 3º.

§ 3º Sem prejuízo do disposto neste Decreto, as instituições federais de educação poderão, por meio de políticas específicas de ações afirmativas, instituir reservas de vagas suplementares ou de outra modalidade.

Art. 6º Fica instituído o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio, para acompanhar e avaliar o cumprimento do disposto neste Decreto.

§ 1º O Comitê terá a seguinte composição:

I - dois representantes do Ministério da Educação;

II - dois representantes da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; e

III - um representante da Fundação Nacional do Índio;

§ 2º Os membros do Comitê serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidade que representam e designados em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.

§ 3º A presidência do Comitê caberá a um dos representantes do Ministério da Educação, indicado por seu titular.

§ 4º Poderão ser convidados para as reuniões do Comitê representantes de outros órgãos e entidades públicas e privadas, e especialistas, para emitir pareceres ou fornecer subsídios para o desempenho de suas atribuições.

§ 5º A participação no Comitê é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 6º O Ministério da Educação fornecerá o suporte técnico e administrativo necessário à execução dos trabalhos e ao funcionamento do Comitê.

Art. 7º O Comitê de que trata o art. 6º encaminhará aos Ministros de Estado da Educação e Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, anualmente, relatório de avaliação da implementação das reservas de vagas de que trata este Decreto.

Art. 8º As instituições de que trata o art. 2º implementarão, no mínimo, vinte e cinco por cento da reserva de vagas a cada ano, e terão até 30 de agosto de 2016 para o cumprimento integral do disposto neste Decreto.

Art. 9º O Ministério da Educação editará os atos complementares necessários para a aplicação deste Decreto, dispondo, dentre outros temas, sobre:

I - a forma de apuração e comprovação da renda familiar bruta de que tratam o inciso I do *caput* do art. 2º e o inciso I do *caput* do art. 3º; e

II - as fórmulas para cálculo e os critérios de preenchimento das vagas reservadas de que trata este Decreto.

Art. 10. Os órgãos e entidades federais deverão adotar as providências necessárias para a efetivação do disposto neste Decreto no prazo de trinta dias, contado da data de sua publicação.

Art. 11. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de outubro de 2012; 191º da Independência e 124º da República.

DILMA ROUSSEFF

Aloizio Mercadante