

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

TARCÍSIO EDER FERNANDES DO NASCIMENTO

As ações afirmativas na Câmara Federal

Uma análise das orientações políticas que as norteiam

Juiz de fora

2012

TARCÍSIO EDER FERNANDES DO NASCIMENTO

As ações afirmativas na Câmara Federal
Uma análise das orientações políticas que as norteiam

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de concentração: Cultura, Poder e Instituições, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Magrone

Juiz de fora
2012

TARCÍSIO EDER FERNANDES DO NASCIMENTO

As ações afirmativas na Câmara Federal
Uma análise das orientações políticas que as norteiam

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de concentração: Cultura, Poder e Instituições, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovada em 12 de dezembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

PROF. DR. EDUARDO MAGRONE
Universidade Federal de Juiz de Fora

PROF. DR. EDUARDO ANTÔNIO SALOMÃO CONDÉ
Universidade Federal de Juiz de Fora

PROF. DR. JULIANA ANACLETO DOS SANTOS
Universidade Federal de Minas Gerais

À Deise, minha companheira de todas as horas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao Professor Eduardo Magrone, meu orientador, cuja contribuição foi fundamental para que este trabalho pudesse ser realizado, dedicando seu escasso tempo a me clarificar os caminhos da pesquisa, com paciência e lucidez.

Agradeço também a todo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF por ter me proporcionado esta grata experiência.

Aos meus amigos, que direta ou indiretamente participaram da elaboração desta pesquisa, muito obrigado. Agradeço especialmente à minha grande amiga Juliana, cujo exemplo sempre me motivou.

Finalmente, agradeço à minha irmã Tarcília, por todo o estímulo.

RESUMO

O debate em torno do estabelecimento de políticas de ação afirmativa nas instituições de Ensino Superior brasileiras tem adquirido grande repercussão em várias esferas de nossa sociedade resultando em dezenas de projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional com o objetivo de regulamentação destas políticas. Apesar de sua recorrência o estabelecimento de políticas de ação afirmativa está longe de atingir um consenso, fato que pode ser constatado pelas inúmeras declarações por parte de setores intelectuais e da sociedade civil contestando sua validade. Dentre os principais argumentos contrários a estas políticas situa-se a ideia de que sua implantação em países sem problemas raciais graves dever-se-ia à tentativa de imposição de um modelo de relações raciais eminentemente norte-americano. Para tentar averiguar a validade desta tese nosso trabalho procurou captar os marcos ideológicos que determinam sob quais enquadramentos interpretativos as políticas de ação afirmativa estão sendo construídas no Brasil. Para tanto, recorro à análise de todos os projetos de lei apresentados à Câmara Federal entre os anos de 1988 e 2010, buscando interpretar o curso político de proposições legislativas formais, a fim de encontrar tendências sob as quais são construídos os quadros simbólicos que contribuem para a construção, justificação e defesa dos projetos de lei no âmbito das políticas de ação afirmativa. Ao fim de nossa análise fica demonstrado que pelas diferenças – principalmente no que concerne aos objetivos das ações afirmativas no Brasil e nos Estados Unidos, mas também pelos públicos atendidos – as perspectivas ideológicas envolvidas no processo de institucionalização destas políticas em ambos os países são bem distintos e o processo de constituição destas políticas mostra-se bem mais complexo que uma simples importação ou imposição de modelos estrangeiros puros, envolvendo uma série de interpretações e interesses sociais específicos ao complexo sociocultural brasileiro.

Palavras-chave: Ações afirmativas. Políticas de cotas. Democratização do Ensino Superior

ABSTRACT

The debate around the establishment of affirmative action in higher education institutions in Brazil has acquired great repercussions in various spheres of our society resulting in dozens of bills introduced to Congress with the purpose of regulation of these policies. Despite its recurrence establishing affirmative action is far from reaching a consensus, which can be seen by the numerous statements by intellectual sectors and civil society contesting its validity. Among the main arguments against these policies lies the idea that its implementation in countries without racial problems severe duty would be to attempt to impose a model of race relations eminently American. To try to ascertain the validity of this thesis our work sought to capture the ideological frameworks that determine under what interpretive frameworks affirmative action policies are being built in Brazil. For that, I turn to the analysis of all bills introduced to the House of Representatives among the years 1988 and 2010, seeking to interpret the political course of the formal legislative proposals in order to find trends under which the symbolic frames are constructed that contribute to the construction, justification and defense of the proposals under the affirmative action policies. At the end of our analysis it is shown that the differences - especially in relation to the objectives of the affirmative actions in Brazil and the United States, but also with relation of the public attended - the ideological perspectives involved in the process of institutionalization of these policies among this two countries are very different and the constitution of these policies shows up much more complex than a simple import or imposition of foreign models pure, involving a range of interpretations and specific social interests to Brazilian complex socio-cultural.

Keywords: Affirmative action. Quota policies. Democratization of Higher Education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1	Os enquadramentos interpretativos e suas características.....	20
Gráfico 1	Instituições estaduais com ações afirmativas e suas adequações legais.....	43
Gráfico 2	Distribuição quanto ao modelo adotado.....	44
Gráfico 3	Distribuição quanto ao modelo adotado quando consideradas apenas as ações afirmativas regidas leis estaduais.....	45
Gráfico 4	Distribuição quanto ao modelo adotado quando consideradas apenas as ações afirmativas regidas por deliberação de conselhos universitários.....	45
Gráfico 5	Distribuição temporal de apresentação de projetos de lei.....	92
Gráfico 6	Distribuição temporal dos projetos de lei seccionados quanto ao público beneficiado.....	94
Gráfico 7	Percentual total dos PLs quanto ao público beneficiado.....	94
Gráfico 8	Distribuição dos PLs quanto à filiação partidária de seus proponentes.....	95
Gráfico 9	Justificativas encontradas por categoria de propostas.....	113

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	09
2.	O CONCEITO DE AÇÕES AFIRMATIVAS E SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS EUA.....	13
2.1.	QUE SÃO AÇÕES AFIRMATIVAS E POLÍTICAS DE COTAS?.....	13
2.1.1	Enquadramentos interpretativos de referência.....	17
2.2.	EUA: HISTÓRIA E JUSTIFICATIVAS DAS AÇÕES AFIRMATIVAS.....	20
2.2.1	O início por meio dos decretos presidenciais.....	21
2.2.2	A contestação judicial e a mudança nas justificativas.....	26
3.	HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO BRASIL.....	34
3.1.	OS ANTECEDENTES.....	34
3.2.	O PIONEIRISMO DOS ESTADOS.....	38
3.3.	AÇÕES AFIRMATIVAS NAS FEDERAIS E DEMAIS CASOS.....	45
3.4.	CRÍTICAS ÀS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO BRASIL.....	50
3.4.1	A contestação do conceito de “raças humanas”.....	53
3.4.2	A releitura histórica e moral da escravidão.....	54
3.4.3	A reinterpretção das desigualdades sociais brasileiras.....	55
3.4.4	A possibilidade de aumento do conflito racial.....	57
3.4.5	A comparação entre as relações raciais brasileiras e norte-americanas.....	58
3.4.6	A imposição do modelo racial norte-americano.....	58
4.	O POTENCIAL DE DETERMINAÇÃO DAS PERSPECTIVAS IDEOLÓGICAS NA CONSTRUÇÃO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS.....	63
5.	A ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI.....	78
5.1.	A DINÂMICA DE PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CÂMARA FEDERAL.....	79
5.2.	OS DADOS.....	90
5.3.	A BUSCA PELOS ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS.....	96
5.3.1	As cotas étnicas.....	96
5.3.2	As cotas sociais.....	103
5.3.3	As cotas híbridas.....	111
5.4.	ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS ENCONTRADOS NAS PROPOSTAS BRASILEIRAS.....	112
6.	CONCLUSÃO.....	115
	REFERÊNCIAS.....	120

1. INTRODUÇÃO

As políticas de cotas inserem-se em um leque maior de medidas que podem ser caracterizadas como políticas de ações afirmativas. São implementadas por várias instituições de Ensino Superior brasileiras e alvo de diversos projetos de lei no Congresso Federal. Geralmente são consideradas como a tentativa de garantir a reserva de percentuais de áreas sociais amplamente disputadas que devem ser ocupadas por grupos definidos. A ênfase destas políticas na democratização do conhecimento pode ser particularmente observada graças à localização estratégica que este ocupa na estrutura social moderna. Na esfera econômica, trabalhadores com altos níveis educacionais são geralmente melhor remunerados, pois têm sua renda inflacionada, entre outros fatores, por controlarem um ativo que é escasso no mercado de trabalho.

Segundo as considerações de Charles Tilly (2006, p. 47-48), a reserva de conhecimento, principalmente o conhecimento científico, decorre da organização de fronteiras definidoras de identidade que determinam quais os indivíduos teriam o direito de gozar a posse destes conhecimentos, que, por sua vez, seriam reservados para a promoção de vantagens. Quando estas vantagens são produzidas através das fronteiras, de maneira regular e de modo a se reproduzirem, as desigualdades tendem a adquirir um caráter de persistência, fazendo com que as transações entre estas categorias terminem por gerar vantagens unidirecionais que proporcionam a manutenção da própria fronteira.

Não obstante, medidas destinadas à democratização do acesso ao Ensino Superior que passam pelo modelo de ações afirmativas, não foram bem recebidas por vários setores da sociedade brasileira. Dentre estes setores, se destacam grupos de intelectuais e membros da sociedade civil formadores de opinião. Mesmo assim, esta forma de política tornou-se recorrente no cenário nacional a partir de meados dos anos noventa, muito embora iniciativas muito significativas sejam bem mais antigas. Deste momento em diante podemos ver que as propostas de ação afirmativa passaram a ser tratadas de maneira muito acalorada.

As críticas elencadas no combate às ações afirmativas variam enormemente, mas a que mais nos chama a atenção é a de que a implantação destas políticas em um país que não tem problemas raciais graves deveria ser em virtude da tentativa de imposição do modelo de relações raciais norte-americano, importando discussões e dilemas que seriam próprios de um contexto social específico. Negligenciando a construção histórica e cultural brasileira, tais iniciativas se resumiriam à mera importação de ideias exóticas à nossa dinâmica sociocultural.

O presente trabalho tem como objetivo testar a validade desta crítica, buscando no plano dos arranjos ideológicos envolvidos na elaboração das políticas de ação afirmativa os modelos sob os quais os agentes identificam e interpretam os problemas e as maneiras como eles devem ser resolvidos. Procuo deixar um pouco mais evidentes as especificidades relativas à construção destas políticas em ambientes intelectuais, sociais, políticos e culturais específicos, que criam visões do mundo social únicas. Desta forma, a pergunta emergente é: na medida em que são analisadas mais a fundo, construções políticas aparentemente similares podem apresentar diferenças significativas?

Para tentar responder esta questão inicio meu trabalho com um capítulo destinado à tentativa de conceituar, o mais claramente possível, as políticas de ação afirmativa. Para tanto, busco traçar as características fundamentais destes tipos de políticas, no intuito de identificar se existem, e quais são, os requisitos específicos para que uma determinada proposta possa ser considerada como uma legítima política de ação afirmativa. Ou seja, sob que mecanismos ela deve funcionar e a que tipo de grupo ela deve beneficiar, bem como que áreas ela deve contemplar. Procuo averiguar, também, quais são os requisitos políticos para que estas políticas atinjam sua eficácia.

Ainda neste capítulo, dedico atenção especial a levantar quais são os marcos conceituais que sustentam os argumentos elencados para diagnosticar problemas, prever resultados e consequentemente justificar políticas deste modelo. Em outras palavras, os enquadramentos interpretativos que norteiam os discursos levantados ao redor da implantação destas políticas nas várias experiências que temos notícia, os quais nos servirão de referência.

Sem deixar de considerar a alusão feita aos Estados Unidos durante o debate nacional, encerro o segundo capítulo com um levantamento histórico de suas ações afirmativas. Ainda que estas tenham sido sistematicamente tentadas por uma série de países, a influência norte-americana neste quesito é inegável, principalmente tendo em vista as argumentações que a consideram como o principal motivo de países “miscigenados” como o Brasil estarem colocando políticas deste tipo na ordem do dia de seus parlamentos. Nesta etapa, procuro descrever os principais momentos pelos quais as ações afirmativas passaram naquele país, dando especial atenção para os enquadramentos interpretativos envolvidos, tanto em seu surgimento, pelas ordens executivas presidenciais, quanto em sua consolidação, no momento em que tiveram sua constitucionalidade contestada.

Na terceira parte do trabalho, me dedico à reconstrução histórica das tentativas de ação afirmativa em território nacional. Inicio por listar iniciativas passadas, conclusas ou não, no sentido de favorecimento de grupos identificados como desfavorecidos no que concerne ao

acesso de determinados espaços sociais. Além disso, dedico atenção especial ao ambiente político que tornou favorável o surgimento das várias propostas de ações afirmativas nas últimas duas décadas. Tendo em vista que uma política nacionalmente unificada somente foi sancionada recentemente, também levanto as iniciativas de ação afirmativa por parte dos Estados, que se destacaram pelo pioneirismo com que trataram o tema. Além disso, levanto as iniciativas das instituições de Ensino Superior vinculadas ao Governo Federal, que ocorreram de forma isolada, prescindindo de uma legislação específica para a questão.

A segunda metade do Capítulo 3 é dedicada a apresentar os principais argumentos levantados pelos críticos das ações afirmativas no Brasil. Veremos que tais críticas podem se amparar em argumentos que vão desde a garantia do princípio da igualdade, garantido pela Constituição Federal, até à complexidade de implantação de ações afirmativas em um país cuja dificuldade em distinguir quem seria merecedor de seus benefícios é grande. Neste capítulo, nos ateremos, pormenorizadamente, aos argumentos relacionados à tentativa de imposição do modelo norte-americano de relações raciais ao Brasil. Argumento este que, levantado por Pierre Bourdieu e Louis Wacquant, recebeu ampla recepção nos meios intelectuais brasileiros contrários às ações afirmativas.

A fim de subsidiar teoricamente a análise sobre a produção parlamentar envolvida na proposição de ações afirmativas, no Capítulo 4 promovo uma revisão teórica acerca do conceito de ideologia. Longe de esgotar o tema, nossa revisão toma como base as contribuições de eminentes estudiosos do assunto, tais como, Raymond Boudon, Karl Mannheim e Pierre Bourdieu. Entretanto, nosso foco localiza-se nas teorias de Clifford Geertz, para o qual as construções ideológicas devem ser tratadas como atos simbólicos envolvidos na construção de imagens esquemáticas da vida social, e que fornecem sentidos claros que facilitam a compreensão sensível da realidade, o que possibilitam aos homens tornarem-se politicamente ativos.

Por fim, na quinta parte de nosso estudo, me dedico à análise dos projetos de lei, buscando interpretar seus cursos políticos a fim de identificar tendências sob as quais são construídos os quadros simbólicos que contribuem para a elaboração das políticas de ação afirmativa brasileiras. Tendo em vista que a principal fonte de dados que analisaremos são os projetos de leis apresentados pelos deputados federais, este capítulo inicia-se com uma descrição do processo regimental que envolve a produção de leis no Congresso Nacional, mais especificamente na Câmara Federal. Procuro deixar claros os trâmites pelos quais deve passar uma proposta para deixar o campo das ideias e transformar-se em uma lei, chamando a atenção para os interstícios nos quais uma proposta pode sofrer segundas transformações, e

muitas vezes terminar sua jornada de forma bem distinta da qual ela foi idealizada. Pretendo ainda chamar a atenção para os dispositivos regimentais que determinam a direção e a celeridade dos trabalhos legislativos. Na medida em que compreendemos os fatores que constroem a atividade parlamentar, podemos isolar aspectos que denunciam sob quais perspectivas uma lei é idealizada. Para tanto, podemos nos ater à compreensão dos pressupostos normativos que descrevem os caminhos pelos quais os agentes seguem em busca das melhores decisões. Caminhos estes que são constantemente determinados pelos arranjos culturais, e, conseqüentemente, ideológicos, que darão os significados usados nas tentativas de compreender as experiências sociais.

A escolha da Câmara Federal como foco de nossa análise se deve à ideia republicana de que esta deve ser o ambiente natural de representação e correspondência das mais diversas tendências e anseios da sociedade. Partindo-se do princípio de que qualquer proposta legislativa tenha que ser plenamente justificada, estas se configuram em importante instrumento de análise dos enquadramentos interpretativos sob os quais os agentes políticos formulam seus discursos, dando indícios dos arcabouços ideológicos sob os quais estas propostas são pensadas e construídas.

Os resultados da análise dos projetos de lei são discutidos na conclusão do presente estudo. Longe de esgotar o tema, ou apresentar uma opinião hermética sobre um assunto tão polêmico, nosso objetivo é apenas o de fornecer subsídio objetivo para um debate que, apesar de fundamental para o Estado democrático, foi por várias vezes levado a público amparado apenas em argumentos supostos.

2. O CONCEITO DE AÇÕES AFIRMATIVAS E SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS EUA

A política de cotas, da forma como a testemunhamos ser implementada em várias instituições de Ensino Superior no Brasil, insere-se em um leque maior de políticas sociais que podem ser caracterizadas como “políticas de ação afirmativa”. Quando assumem a forma de cotas, elas geralmente se definem como a reserva de um percentual das posições de um campo específico que seja gerador de bens sociais na forma de prestígio social e/ou renda. Este percentual destina-se a ser ocupado por membros de grupos específicos que, por sua vez, tenham seu acesso a estes campos dificultado pela discriminação, baseada em características que lhes sejam inatas.

O termo “ação afirmativa” remonta ao movimento dos direitos civis, quando Hobart Taylor, um oficial afro-americano da administração Kennedy, o usou para descrever a abordagem de Kennedy junto à Comissão de Práticas de Emprego Justas – FEPC, que veio a se tornar o Ato dos Direitos Civis de 1964 (WALTERS, 1997, p. 106). Quando foram acionadas neste momento, as ações afirmativas visavam superar os desequilíbrios raciais em contratações empregatícias, sendo posteriormente estendidas para o campo educacional básico e universitário, bem como para a distribuição de contratos do Governo Federal norte-americano (GILLIAN, 1997, p. 40).

2.1. O QUE SÃO AÇÕES AFIRMATIVAS E POLÍTICAS DE COTAS?

De modo geral, as ações afirmativas podem ser compreendidas como medidas destinadas a promover a representação de grupos inferiorizados na sociedade e conferir-lhes uma preferência, a fim de assegurar seu acesso a determinados bens, econômicos ou não, via um planejamento ou mesmo atuação que promova a representação destes grupos em determinados espaços educacionais e de trabalho, além de empréstimos comerciais, contratos públicos entre outros, objetivando o aumento de sua proporção em ambientes nos quais eles estejam sub-representados, tais como a classe empresarial, a população estudantil universitária ou as profissões mais elitizadas, em razão de discriminações passadas ou atuais (MOEHLECKE, 2002, p. 3). A proposta essencial das políticas de ação afirmativa é a superação de práticas sociais enraizadas que, mesmo na ausência de intenções

conscientemente segregacionistas, cooperam para a reprodução das desigualdades intergrupais (SABBAGH, 2004, p. 1).

Segundo o documento elaborado pela conferência “Perspectivas Internacionais em Ação Afirmativa”, realizado em 1982, na cidade italiana de Bellagio, as ações afirmativas caracterizam-se por uma preferência em relação a grupos em razão de raça, cor da pele, religião, língua ou sexo, e tendem a lhes assegurar acesso à riqueza, poder e prestígio, via sua plena inserção na vida social. Geralmente, os grupos-alvo são minorias raciais e étnicas – em desvantagem econômica e social –, portadores de necessidades especiais, mulheres, populações originárias e até veteranos de guerra (SABBAGH, 2004). Sob a orientação da III Conferência Mundial contra o Racismo, os ambientes-alvo das ações afirmativas estariam relacionados ao acesso às funções públicas, judiciais e administrativas, além dos direitos econômicos, sociais e culturais fundamentais, os quais seriam aplicados pela elaboração de estratégias, programas e políticas propriamente ditas.

Assim, as políticas de ação afirmativa seriam voltadas à democratização do acesso a espaços fundamentais ao exercício da cidadania, por parte de populações com históricos de discriminação e/ou exclusão que, na ausência deste tipo de política, não teriam acesso a estes espaços. Os ambientes a serem democratizados são, na maioria das vezes, a representação política, o mercado de trabalho e, principalmente, o acesso à educação, com especial destaque para o Ensino Superior, considerando que este abre possibilidades de seu portador se colocar no mercado de trabalho de maneira mais favorável. Para tanto, as ações afirmativas podem assumir várias formas, desde ações voluntárias de iniciativa privada até programas governamentais, sustentados por leis ou decisões jurídicas. As ações afirmativas podem contar ainda com o estabelecimento de agências públicas, destinadas ao fomento e à sua regulamentação. Em tese, estas políticas visam prover condições, para que todos os segmentos da sociedade possam competir com um mínimo de igualdade e justiça para a conquista de espaços escassos que têm como sua principal característica a possibilidade de gerar renda e prestígio a seus ocupantes.

Mesmo que as várias experiências no campo das ações afirmativas sigam, em certa medida, alguns parâmetros, este tipo de atuação política não obedece a um modelo monolítico e tende a variar de país a país, principalmente com relação às populações atendidas, às áreas contempladas, às formas pelas quais são desenvolvidas e o nível político e administrativo em que ela se origina. Pode haver também bastante variação quanto aos requisitos impostos pelas ações afirmativas, bem como seus fundamentos, o que leva a diferenciações substanciais de algumas destas políticas, como, por exemplo, as cotas, sancionadas constitucionalmente na

Malásia e as ações afirmativas não fundamentadas constitucionalmente dos Estados Unidos, que se compõem apenas de metas e prazos (SABBAGH, 2004).

Desta forma, segundo Daniel Sabbagh (2004), os programas de ação afirmativa podem ser distinguidos em duas esferas principais. A primeira é composta por medidas voltadas ao incremento do número de indivíduos oriundos de grupos discriminados aptos a se candidatarem aos postos almejados, o que pode ser conseguido pela divulgação das oportunidades e por programas de treinamento direcionados a estes públicos. Assim, a condição racial ou étnica do candidato somente é considerada de forma limitada ao processo preliminar de ingresso, pelo aumento da gama de indivíduos que podem ser eventualmente selecionados. Na segunda forma de ação afirmativa, todo o processo de seleção é permeado pela condição de origem do candidato. Desta forma:

Affirmative action them refers to measures that grant more or less flexible kind of preferential treatment in the allocation of scarce resources to the members of groups formerly target for legal discrimination (SABBAGH, 2004, p 3).

O termo ação afirmativa também pode ser empregado, quando a população-alvo dos benefícios é a população majoritária ou até mesmo o grupo politicamente dominante, mas introduzem este tipo de política na expectativa de aumentar seu *status* socioeconômico em contraste com uma minoria mais desenvolvida. Assim, os grupos que recebem os benefícios das ações afirmativas são os mesmos que têm o poder de legislar sobre elas, são exemplos desta ordem as políticas malaias de proteção das populações locais e a África do Sul pós-apartheid (SABBAGH, 2004).

Da mesma forma que as leis antidiscriminatórias, as ações afirmativas almejam a criação de ambientes de oportunidades iguais para todas as pessoas, entretanto se distinguem daquelas, na medida em que trabalham no intuito de prevenir a discriminação antes que ela ocorra, enquanto as leis antidiscriminatórias somente são acionadas após a ocorrência do ato em si. As políticas de ação afirmativas também se distinguem significativamente das políticas de combate à discriminação que trabalham por meio da eliminação de critérios raciais de seleção. Na ação afirmativa, o que temos é uma intervenção estatal que busca promover a presença do grupo discriminado nos ambientes em disputa, como a universidade e as profissões mais prestigiadas e melhor remuneradas. Assim, o estado deve considerar os critérios raciais na seleção de suas políticas, mas em um sentido inverso de quando estes critérios eram considerados para prejuízo das populações mais vulneráveis (ANDREWS, 1997, p. 137).

Antonio Sergio Guimarães (1999) justifica a aplicação de ações afirmativas sob a convicção de que o tratamento igual às pessoas desiguais nada mais faria do que ampliar a desigualdade fundamental entre elas. Assim, em sua opinião, as ações afirmativas visariam promover o acesso a alguns meios considerados fundamentais, como qualificações educacionais e mercado de trabalho, às minorias que historicamente se encontram excluídas destes. Deste modo, a necessidade de promoção de ações afirmativas reside na necessidade de restituição da igualdade a partir de tratamentos desiguais quanto ao acesso privilegiado a determinados espaços, a fim de prover a sociedade de oportunidades equânimes entre os indivíduos, o que possibilitaria a estas sociedades pautar seus valores no mérito individual e na igualdade de oportunidades, mais próximo ao modelo de estado democrático que seria munido de um sistema jurídico mais refinado. Em síntese, as ações afirmativas se dedicariam a restituir um estado de igualdade rompido ou ainda não alcançado.

Desta forma, a ideia de que políticas de ação afirmativa feririam a ordem meritocrática não passa de uma falácia, já que este tipo de política apenas trabalha com a desigualdade de tratamento no acesso aos bens, com o único objetivo de restituir a igualdade de oportunidades, em que encontra seu fundamento e, conseqüentemente, tendo no mérito individual seu principal valor. Logo, a ação afirmativa baseia-se na liberdade, na igualdade e na individualidade, somente podendo surgir do aperfeiçoamento jurídico de sociedades que se pautam pela igualdade de oportunidades entre os indivíduos livres, em sua busca por realizações. Como defende Antonio Sergio Guimarães:

[...] a ação afirmativa não dispensa, mas, ao contrário, exige uma política universalista de equidade de oportunidades, pois, como já dissemos, a ação afirmativa só tem sentido quando limitada a um âmbito restrito: não se trata de privilegiar os negros em todos os âmbitos, mas apenas naqueles em que o seu acesso é comprovadamente inadequado (GUIMARÃES, 1997, p 233).

Estas assertivas demonstram que as políticas de ação afirmativa, geralmente, não são compreendidas como fins em si mesmas, na medida em que respondem apenas a uma necessidade premente de neutralizar desequilíbrios advindos de discriminações e têm como objetivo colocar os membros de populações discriminadas em situações de paridade ante competições por oportunidades. Estas políticas são consideradas temporárias e restringem-se ao tempo em que as distorções, quanto à apropriação de bens e serviços, bem como a oferta de oportunidades, sejam sanadas. Desta forma, tais políticas são transitórias e destinam-se a elevar os níveis sociais, econômicos e culturais de populações que estiveram afastadas destas possibilidades, e, uma vez alcançados estes objetivos, as ações afirmativas deixam de ser

necessárias e sua permanência indefinida passa a contradizer seu princípio. Vistas como potencialmente eficazes no processo de minimização das disparidades, à medida que estas vão cedendo lugar à igualdade de oportunidades, a ação afirmativa deve ser considerada como circunscrita a um prazo de vigência determinado, em que pese seus resultados, já que, uma vez conquistada a igualdade, não há mais motivos para sua existência.

Também é importante ter em mente que as ações afirmativas devem ser implementadas simultaneamente a políticas econômicas e sociais de caráter universal, voltadas à ampliação do emprego, ao aumento da renda, à diminuição das desigualdades e à melhoria da qualidade dos serviços públicos. Ou seja, as ações afirmativas devem ser consideradas em associação com um desenvolvimento social e político que objetive levar ao aperfeiçoamento das instituições do estado democrático.

2.1.1 Enquadramentos interpretativos de referência

Estudos destinados à identificação das justificativas para a implementação das ações afirmativas em vários países têm geralmente levado em consideração a categorização destes argumentos sob um grupo de enquadramentos interpretativos básicos, que podem ser considerados como conjuntos de crenças que influenciam, além das motivações, o diagnóstico e a previsão de possíveis resultados (MORAIS SILVA, 2006; FERES JÚNIOR, 2006). Desta forma, as ações afirmativas seriam amparadas e derivadas de marcos conceituais, filosóficos e políticos, que, em conjunto, formam as bases dos enquadramentos interpretativos. Estes enquadramentos giram em torno de discursos que tendem a ser moldados segundo as características específicas de cada sociedade.

João Feres Júnior (2006), extraíndo uma tipologia da experiência histórica norte-americana, elenca três argumentos justificativos básicos da ação afirmativa que seriam a justiça distributiva, a reparação e a diversidade. Segundo o autor:

Nem sempre os três estão presentes em um determinado momento histórico, nem sempre os argumentos presentes são equipotentes em cada discurso de justificação, mas onde quer que a ação afirmativa tenha sido implantada, pelo menos um destes argumentos foi usado em sua justificação (FERES JUNIOR, 2006, p 46).

Além dos argumentos justificativos considerados por Feres Junior, Graziella Moraes Dias da Silva (2006) também considera o discurso relacionado ao pleno aproveitamento do “capital humano”¹ em um trabalho que busca comparar os enquadramentos normativos envolvidos na implementação de políticas de ação afirmativa no Brasil, África do Sul e Estados Unidos.

Segundo Feres Júnior, os diferentes argumentos têm conotações temporais distintas. Enquanto os adeptos dos discursos que levam em conta a necessidade de reparações tendem a considerar o passado escravista ou segregador como fonte de justificativas às ações afirmativas, para os defensores destas, políticas que consideram a necessidade de combate à desigualdade por meio de maior inclusão social, o foco transfere-se automaticamente para o presente. Quando o discurso passa pela consideração dos benefícios da diversidade, o foco é incerto, sugerindo um futuro no qual as diferenças seriam expressas em todas as instâncias da sociedade (FERES JUNIOR, 2006, p. 54).

As distinções entre os enquadramentos ideológicos denunciados pelos discursos não param por aí. As considerações que valorizam a diversidade na defesa das ações afirmativas se diferenciam significativamente das perspectivas da inclusão social e da reparação, uma vez que, enquanto estas focariam no benefício de populações desprivilegiadas, a diversidade tem como objetivo o benefício de toda a sociedade, principalmente através da educação. Por exemplo, em um estudo de 2005 sobre políticas de ação afirmativa e educação nos Estados Unidos, Harper e Reskin (2005, p. 365) sugerem que há fortes indícios de que a diversificação do ambiente escolar traria inúmeros benefícios, uma vez que estudantes que convivem com a diversidade tendem a ter um maior senso de comunidade para com pessoas oriundas de outras etnias, evidenciando assim os efeitos positivos das ações afirmativas. Além de qualificar a educação, criando agentes mais capacitados para compreender o mundo por meio de perspectivas mais diversificadas, as ações afirmativas, destinadas ao aumento da diversidade étnica nas universidades, também teriam o mérito de promover a melhoria das relações através da quebra de estereótipos, contribuindo assim para a integração nacional.

O discurso em defesa das ações afirmativas, que se ampara na diversidade, considera que promover minorias discriminadas, pode ser benéfico pelo fato de que a busca pela promoção destas populações faria com que elas pudessem trazer suas próprias experiências de

¹ Na medida em que aparece apenas de maneira residual nas propostas de ação afirmativa em território nacional, o “capital Humano” não será considerado entre os enquadramentos ideológicos referenciais de nosso trabalho. Entretanto, este quadro pode ser conceituado como a ideia de que a ação afirmativa favoreceria o pleno aproveitamento das potencialidades de capital humano, anteriormente desperdiçados por deficiências do mercado causadas por discriminações raciais ou socioeconômicas, o que prejudicaria o crescimento econômico em decorrência da negligência de talentos individuais indispensáveis nas modernas sociedades tecnológicas.

vida para o convívio social mais amplo. Para tanto, deve-se reconhecer que, em sociedades mais complexas, modos de vida distintos são inúmeros e estão sempre relacionados a grupos sociais com níveis relativos de especificidade.

Mesmo sendo fundamental no combate às desigualdades advindas do racismo, a defesa das ações afirmativas, que recorrem aos possíveis benefícios da promoção da diversidade, pode se transformar em obstáculo à ideia que considera justa a necessidade de reparação de danos sofridos no passado por etnias discriminadas. Estes obstáculos são criados pela diluição das justificativas que amparam a necessidade destas políticas em fundamentos históricos. Uma valorização geral das diferenças deslocaria o foco das ações afirmativas do objetivo de superação das desigualdades na busca da justiça social, uma vez que se definem, levando em consideração conceitos de difícil operacionalização, como cultura e etnia (FERES JUNIOR, 2006).

As propostas de ações afirmativas que amparam suas justificativas sobre os argumentos de restituição de recursos para reparar as desigualdades do passado contam com uma perspectiva mais coletivista, que se relaciona mais estritamente com ideia de identidade grupal. Este argumento apoia-se em justificativas históricas e busca garantir o direito de grupos segregados por longos períodos, o que conseqüentemente os teria tornado mais vulneráveis. Esta perspectiva parte de um discurso moral com vista na compensação de amplas parcelas da sociedade excluídas das universidades, quase que exclusivamente brancas, e têm como objetivo a abertura de suas portas para a população negra. Desta forma, a reparação é percebida como plenamente justificável e baseada na retificação de desigualdades do passado (MORAIS SILVA, 2006, p. 153).

Finalmente, um dos principais argumentos em torno do qual se organizam as justificativas direcionadas à sustentação de políticas de ação afirmativa tem como foco principal a ideia de inclusão social. Segundo este conceito, as ações afirmativas sustentar-se-iam pela mera constatação de que algum subgrupo social se encontra em desvantagem diante da apropriação de bens fundamentais à plena realização do indivíduo. Este enquadramento tende a considerar injustas as desigualdades causadas por oportunidades desproporcionais ou qualquer tipo de discriminação, abrindo precedente para a intervenção governamental por meio de políticas de promoção da igualdade.

Nesta linha, a questão histórica perde, em certa medida, sua relevância para uma abordagem mais universalista, de modo a considerar qualquer grupo injustamente discriminado como merecedor de ações afirmativas que objetivem corrigir esta distorção, independentemente de sua origem histórica. Desta forma, na medida em que há a constatação

de desigualdades que são específicas a determinados grupos, estes já seriam alvos naturais de uma ação afirmativa. Nestes mesmos termos, Feres Júnior trabalha com o conceito de justiça distributiva, associada à ideia de igualdade substantiva, a qual seria relacionada à superação da noção de que a igualdade seja apenas um direito formal, restrito à mera teoria e amparado em um corolário de direitos universais de caráter negativo (FERES JÚNIOR, 2006).

Assim, com o objetivo de visualizar melhor os enquadramentos ideológicos interpretativos e suas principais características, podemos sumariá-los no seguinte quadro:

Enquad.	Reparação	Diversidade	Justiça Distributiva
Características			
Argumento	Prejuízos históricos justificariam reparações com vista na compensação de parcelas sociais atualmente excluídas.	Estudantes que convivem com a diversidade tendem a ter um maior senso de comunidade para com pessoas oriundas de outras etnias.	Desigualdades causadas por oportunidades desproporcionais ou qualquer tipo de discriminação que impeça a apropriação de bens fundamentais à plena realização do indivíduo justificariam a intervenção estatal.
Público beneficiado	Populações vítimas de prejuízos históricos.	Toda a população.	Qualquer grupo injustamente discriminado.
Objetivo	Garantir o direito de grupos segregados por longos períodos, o que consequentemente os teriam tornado mais vulneráveis.	Qualificar a educação, criando agentes mais capacitados para compreender o mundo através de perspectivas mais diversificadas.	A superação da ideia de igualdade apenas formal em detrimento de uma noção de igualdade substantiva.
Tempo	Passado	Futuro	Presente

Tabela 1 Os enquadramentos interpretativos e suas características

2. 2. EUA: HISTÓRIA E JUSTIFICATIVAS DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

Ainda que experiências políticas voltadas à valorização de populações excluídas tivessem sido tentadas pioneiramente na Ásia², a expressão “ações afirmativas”, como

² Gozando de pioneirismo, as ações afirmativas indianas remontam ao período colonial inglês, sendo ratificadas pela Índia independente em sua constituição de 1950. Nestas políticas, a Índia estabelece benefícios a membros de castas e tribos catalogadas e com histórico de segregação, além de medidas específicas para portadores de necessidades especiais (FERES JÚNIOR, 2006, p. 47). Após a Índia, a Malásia, em 1957, criaria um sistema

atualmente a empregamos, originou-se nos Estados Unidos dos anos sessenta, onde começou a ser implementada durante o período de mobilização dos movimentos por direitos civis, como reivindicação de ampliação de igualdades de oportunidades a todos. Deste momento em diante, as políticas de ação afirmativa, com o intuito de criar mecanismos de diminuição das desigualdades existentes e conseqüentemente reduzir seus conflitos, foram sendo adotadas por outros países mediante, na maioria das vezes, pressão da sociedade civil organizada. Dada a grande influência mundial estadunidense, as políticas de ação afirmativas mais influentes no mundo, inclusive para o Brasil e demais países do continente americano, remontam a este país.

2.2.1 O início por meio dos decretos presidenciais

O conceito de ações afirmativas, tal como o conhecemos hoje, apareceu pela primeira vez em um decreto executivo, assinado pelo então presidente John F. Kennedy, a *Executive order*³ 10.925⁴, direcionada à relação entre o serviço público federal e as empresas prestadoras de serviços à união, dando prosseguimento às políticas antidiscriminatórias implementadas por seus predecessores. Nesta ordem continha medidas destinadas a tentativas de superar as desigualdades, por meio de ações positivas contra discriminações baseadas em raça, credo ou origem nacional, que objetivavam solucionar a conseqüente marginalização da maioria da população negra norte-americana. Assim, as políticas de ação afirmativa norte-americanas foram originalmente baseadas na existência de um padrão de desigualdade entre os dois principais grupos étnico-raciais daquele país, os negros e os brancos.

John Kennedy inovou consideravelmente no tratamento das discriminações raciais, quando determinou que as empresas deveriam, além de somente não discriminar, praticar ações afirmativas na tentativa de combater a segregação racial. Para tanto, foi criado o *Equal*

destinado a estimular, via uma política de cotas, a participação das etnias autóctones malaias, os Buniputras, numa economia dominada por indianos e chineses (MEDEIROS, 2005, p. 123).

³ As *Executive Orders* são ordens dadas pelo Presidente, atuando como o chefe do Poder Executivo às agências administrativas federais que não requerem aprovação do Congresso para entrarem em vigor e têm o mesmo peso legal que as leis por Ele aprovadas. No entanto, as *Executive Orders* não têm a mesma perenidade das leis, perdendo sua validade ao fim do mandato presidencial, o que às levam a serem repetidamente promulgadas.

⁴ Não obstante, termo “ação afirmativa” remonta à legislação trabalhista norte-americana de 1935 (*National Labor Relations Act*), e destinava-se a inibir qualquer forma de discriminação ou perseguição aos membros dos sindicatos. Segundo esta lei o patrão era obrigado a remediar eventuais infrações na forma de uma ação afirmativa direcionada à vítima (PERIA, 2004, p. 12).

Opportunity Employment Committee (EEOC), que se dedicaria a bloquear e anular contratos do governo com empresas que se recusassem implantar as novas diretrizes apontadas pela *Executive Order 10.925* (FERES JÚNIOR, 2007, p. 57). As primeiras iniciativas norte-americanas aconteceram por meio de estímulos às empresas que promovessem ações afirmativas como forma de criar oportunidades iguais para membros de minorias raciais e portadores de deficiências físicas, mas com foco principal na proteção dos afro-americanos, dando a elas vantagens nos pleitos de contratos com o Governo Federal. Nos EUA o poder público determina a aplicação dos seus investimentos, destinados às empresas ou demais entes privados, com quem mantêm vínculos, de acordo com o cumprimento de programas voltados para a superação das discriminações. Com isso, objetiva estabelecer um percentual mínimo de indivíduos, oriundos de grupos com histórico de exclusão social, preenchendo vagas e funções nestas entidades.

O conceito de ação afirmativa acabou ganhando um conteúdo definitivo quando a comissão nacional sobre distúrbios civis, criada no final dos anos sessenta com o objetivo de analisar os motivos que levavam aos conflitos raciais, concluiu pela necessidade de criação de estímulos especiais voltados à promoção da população afro-americana. Com o tempo, este conceito passou a ser estendido a outras minorias. A extensão das ações afirmativas às várias minorias teve o mérito de legitimar este tipo de política, mas, no entanto, acabou deslocando seu foco de justificação de uma possível reparação do passado escravista. Desta forma, sem fazer menção à reparação de danos passados ou a grupos específicos, a *Executive Order* amparou-se na ideia da justiça social, focando em desigualdades atuais, as quais seriam suficientes para se justificar as ações corretivas envolvidas nas políticas de ação afirmativa.

É importante salientar que a posição com que se tratou das ações afirmativas também influenciou na eleição de presidentes americanos, como no caso dos presidentes Johnson e Nixon. Este último havia visto a simpatia dos eleitores negros minguar de 30% nas eleições de 1960, perdida para John Kennedy, para 10% nas eleições de 1968. O compromisso do presidente Johnson para com as políticas de ação afirmativa passava por sua compreensão de que estas seriam a única possibilidade de superar a discriminação e o descumprimento dos direitos civis para com a população negra, ele defendia que a igualdade somente seria alcançada em uma sociedade cuja tônica se assentasse em um estado de justiça. Desta época em diante, as ações políticas que teriam por foco a minimização dos impactos seculares das desigualdades contra a população afrodescendente começou a ganhar mais notoriedade dentro das esferas públicas de poder. Além das decisões executivas, as ações afirmativas irão aparecer nas decisões tomadas pela Suprema Corte norte-americana.

As políticas promulgadas por John Kennedy, a exemplo das experiências anteriores, concentravam-se apenas no combate à discriminação, elas somente adquiriram um contorno de discriminação positiva, ou seja, de ações afirmativas propriamente ditas, na *Executive Order* 11.246, promulgada por seu sucessor, o presidente Lyndon Johnson, em 1965. Nesta nova *Executive Order*, as ações afirmativas são percebidas como procedimentos direcionados de maneira ativa à promoção da igualdade racial, objetivando resultados concretos na contratação de mão de obra e não apenas como princípios orientadores. Johnson ainda determinou que o cumprimento das medidas contidas neste decreto fosse colocado sob a fiscalização do Departamento do Trabalho (FERES JÚNIOR, 2007, p. 57-58).

O *Equal Opportunity Employment Committee* estabeleceu, em 1966, que os candidatos aos empregos públicos deveriam ser selecionados de acordo com regras que seguiriam a teoria do impacto desproporcional. Sob estas regras os empregadores usariam critérios diferenciados para julgar o desempenho dos candidatos pertencentes às minorias étnicas, já que a discriminação no ato da seleção poderia ser produzida, mesmo quando são utilizados critérios que não podem ser comprovadamente discriminatórios. Esta ênfase no impacto desproporcional assenta-se sobre a ideia de que a universalidade de uma norma pode não ser tão justa quanto parece à primeira vista quando inserida em uma sociedade em que há uma desigualdade muito grande de oportunidades entre os grupos. Em certos casos, a universalidade da norma de seleção trabalha antes como um obstáculo do que como um promotor da justiça concreta (FERES JÚNIOR, 2007, p. 58).

Assim, a iniciativa por parte dos Estados Unidos na promoção de ações afirmativas, de acordo como as compreendemos hoje, pode ter sido decorrência da valorização do princípio democrático da igualdade de oportunidades associado a uma consequente constatação de que seria impossível estabelecer um padrão de igualdade entre brancos e negros que não passasse por medidas compensatórias, com vista no favorecimento dos negros pela discriminação sofrida no passado, e que ainda persistiriam apesar do estabelecimento das leis de direitos civis e das garantias constitucionais.

O discurso proferido em 1965, na *Howard University*, pelo então presidente norte-americano Lyndon Johnson sintetiza a compreensão que se tinha, naquela época, sobre as políticas de ação afirmativa:

You do not take a person who, for years, has been hobbled by chains and liberate him, bring him up to the starting line of a race and then say, "you are free to compete with all the others," and still justly believe that you have been completely fair (JOHNSON, 1965).

Segundo Feres Jr., podemos perceber como este discurso se estrutura sobre uma associação entre o viés reparador e o de justiça social, que irão impregnar o início das ações afirmativas daquele país. Sendo possível perceber o que o autor denomina por fulcro normativo da ação afirmativa, a qual se baseava na ideia de igualdade substantiva que deveria deixar de ser meramente um direito formal para transformar-se em um direito de fato. Isto pode ser ilustrado pela substituição da busca pelas simples liberdades formais pela busca muito mais concreta de oportunidades equânimes (FERES JÚNIOR, 2006, p 48-49). Já a ideia de reparação aparece quando Lyndon Johnson afirma que:

But freedom is not enough. You do not wipe away the scars of centuries by saying: Now you are free to go where you want, and do as you desire, and choose the leaders you please (JOHNSON, 1965).

No governo do republicano Richard Nixon, os programas de ações afirmativas continuaram a ser promovidos. Neste mandato, foi criado o Plano Filadélfia, que obrigava o uso de cotas raciais para a contratação de funcionários por parte das empresas envolvidas no plano de expansão da malha ferroviária local e que contava com investimentos federais da ordem de 40 bilhões de dólares. Até a implantação do Plano Filadélfia, o percentual de trabalhadores pertencentes às minorias raciais empregados nestas obras não ultrapassava 1,6% do total, isto em uma região cuja população era constituída por uma parcela de minorias que girava em torno de 50%. Além de estabelecer os percentuais a serem ocupados pelas minorias o Plano estabelecia as proporções percentuais a serem alcançadas e seus respectivos prazos, restando aos contratantes decidir pelo método a ser adotado. Posteriormente, esta política foi estendida às demais empresas que prestavam serviços ao governo (FERES JÚNIOR, 2007, p. 58).

Como visto, o foco inicial das ações afirmativas norte-americanas concentrou-se em promover uma democratização do acesso dos grupos por elas beneficiados às localizações profissionais mais prestigiadas, como os cargos de gerência e direção. Entretanto, estes objetivos foram dificultados pela manutenção do padrão de discriminação da academia, já que o número de negros que dispunham das qualificações necessárias para ocuparem estes postos permanecia relativamente restrito. Com isso, os defensores das políticas de ações afirmativas concluíram pela importância da abertura das universidades, para que a população negra pudesse adquirir as qualificações necessárias para sua colocação nos postos do mercado de trabalho que lhes confeririam maior poder, remuneração e prestígio.

Essa deficiência da academia em formar quadros afro-americanos altamente qualificados para a ocupação de postos-chave das empresas que estivessem dispostas a implementar medidas de ação afirmativa em suas estruturas gerenciais pode ser percebida pela disparidade entre estudantes negros e brancos no Ensino Superior norte-americano nos anos precedentes às ações afirmativas. Harper e Reskin (2005, p. 361) apontam que, até a década de 60, apenas uma ínfima parcela de 2% de negros estava entre os estudantes dos *colleges*⁵ e universidades norte-americanas e que a metade dos 146.000 estudantes afro-americanos frequentava colégios exclusivamente para negros. Além destes números, tem-se que a presença de negros entre as universidades mais prestigiadas era ainda drasticamente menor, além de ainda haver segregação racial amparada legalmente em 22 estados da federação.

Este cenário só começa a se modificar com o início da implantação das ações afirmativas voltadas ao Ensino Superior. Tendo um crescimento constante a partir da virada da década de 60, o número de negros universitários com idades entre 18 e 24 passou de 20,4% para 29,8% entre 1975 e 1997. Além disso, aqueles com mais de 25 anos que completaram o terceiro grau tiveram a sua porcentagem alterada de 4,5% em 1970 para 14,7 em 1998 (MEDEIROS, 2005, p. 132). Com estes números, Carlos Alberto Medeiros demonstra que as ações afirmativas norte-americanas tiveram o mérito de fazer dos Estados Unidos um país no qual a maioria dos negros não é pobre e a maioria dos pobres não é negra. Segundo seus dados, a renda média da população afro-americana cresceu 250%, já descontada a inflação, entre os anos de 1967 e 2005, o que, conseqüentemente, levou o número de negros abaixo da linha de pobreza cair de 55,1% em 1959 para 30,9% em 2000 (MEDEIROS, 2005, p. 131-132).

As ações afirmativas, destinadas às áreas relacionadas à educação tendem a se distinguir de maneira fundamental das que se dirigem à promoção do equilíbrio racial nas ocupações profissionais. Enquanto estas têm sido concretizadas por estatutos federais, regras judiciais e decisões administrativas que são promulgadas por meio de Ordens Executivas oriundas de políticas presidenciais que, por sua vez, envolvem uma série de atividades que dependem primariamente de práticas voltadas à neutralização racial, as ações afirmativas na educação resultam da iniciativa das próprias instituições de educação superior e contam, fundamentalmente, com a defesa do aprofundamento da consciência racial.

⁵ Nos EUA o termo *college* é utilizado como designação genérica do Ensino Superior, mais precisamente dos estudos de graduação.

2.2.2 A contestação judicial e a mudança nas justificativas

Com sua disseminação entre as universidades, durante a década de setenta, as políticas de ação afirmativa começaram a ser questionadas judicialmente, fazendo com que sua história contasse com passagens muito significativas pelos meandros jurídicos. Para alguns autores (e.g. OLIVEIRA, 1997, p. 145), o processo de implantação das políticas de ação afirmativa nos Estados Unidos teve na Suprema Corte a defesa de sua institucionalização e, a despeito de o modelo democrático americano ser pautado pela precedência dos direitos individuais sobre os direitos coletivos, as decisões da Suprema Corte Americana, quando apontavam para a constitucionalidade das ações afirmativas, tendiam a priorizar o pertencimento a grupos em oposição à competência do indivíduo.

Em 1978, um jovem branco chamado Allan Bakke perpetrou uma ação contra o *Regents of the University of Califórnia* que, por sua vez, recorreu levando a decisão à Suprema Corte norte-americana. O motivo da contenda seria o fato de o jovem ter tentado o ingresso por dois anos consecutivos para a faculdade de medicina da referida instituição e, mesmo que seu entrevistador da época o houvesse considerado um candidato muito desejável, o jovem Bakke não obteve aprovação para aquela escola, a qual havia aceitado candidatos membros de minorias raciais e cujas notas eram inferiores à sua. No caso da universidade da Califórnia, havia a reserva de 16% das vagas para minorias raciais, com um processo de admissão em separado, no qual os candidatos oriundos de minorias étnicas concorriam entre si. Para Alan Bakke, a reserva de vagas destinadas a minorias, ofenderia Cláusula de Igual Proteção da 14^a Emenda da Constituição dos Estados Unidos⁶.

A conclusão jurídica do caso foi pela validade constitucional das ações afirmativas daquela Universidade, porém, sem que houvesse um consenso entre os magistrados da Suprema Corte. Dos nove juízes envolvidos no caso, quatro deram parecer favorável à constitucionalidade das ações afirmativas, e outros quatro votaram pela sua suspensão, sendo o voto do juiz Lewis Franklin Powell, relator do processo, decisivo para a manutenção destas políticas naquela universidade. O juiz Powell alegou que o critério raça poderia sim ser um dos múltiplos fatores de avaliação dos candidatos, na medida em que promova a diversidade,

⁶ Section 1. All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the state wherein they reside. No state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.

fundamental aos interesses do Estado. Desta forma, fundamentando-se nos possíveis benefícios de um corpo estudantil diverso, o juiz Powell inaugura a ideia da diversidade como justificativa oficial para as ações afirmativas.

Neste julgamento, surgiu pela primeira vez a aplicação do escrutínio estrito ou rigoroso (*strict scrutiny*) de constitucionalidade para todas as ações afirmativas, ou seja, os programas que, teoricamente, violarem de qualquer forma a 14^o emenda somente teriam validade constitucional mediante a demonstração de que seu programa proporcionava o alcance de interesses imperativos do Estado. As instituições que tivessem programas de ação afirmativa passaram, ainda, a ter a responsabilidade de demonstrar que o benefício que será oferecido à sociedade somente poderia ser perseguido pela implementação de um programa de ação afirmativa.

No caso da Escola de Medicina da Universidade da Califórnia, uma de suas alegações para a manutenção de um sistema especial de ingresso favorável às minorias foi que, entre seus principais objetivos, estaria o aumento do número de médicos dispostos a servir os membros de grupos minoritários, o que seria um convincente interesse do Estado. Embora o tribunal tenha concordado com a justiça destas metas, a conclusão foi de que um programa especial de admissão não seria o único meio de alcançá-las. Além deste, a Universidade da Califórnia usou como argumento o fato de que os programas de admissão especial se propunham a reduzir o déficit histórico das minorias tradicionalmente desfavorecida nas escolas e profissão médicas, além de combater os efeitos da discriminação social (POWELL, 1978). Todos estes argumentos foram refutados pela Suprema Corte, sendo a necessidade de obtenção dos benefícios educacionais que fluem a partir de um corpo de estudantes etnicamente diverso a única justificativa interpretada como constitucionalmente admissível à negligência da décima quarta emenda. Nas palavras do Juiz Powell:

The fourth goal asserted by petitioner is the attainment of a diverse student body. This clearly is a constitutionally permissible goal for an institution of higher education. Academic freedom, though not a specifically enumerated constitutional right, long has been viewed as a special concern of the First Amendment. The freedom of a university to make its own judgments as to education includes the selection of its student body. Mr. Justice Frankfurter summarized the 'four essential freedoms' that constitute academic freedom: 'It is the business of a university to provide that atmosphere which is most conducive to speculation, experiment and creation. It is an atmosphere in which there prevail "the four essential freedoms" of a university -- to determine for itself on academic grounds who may teach, what may be taught, how it shall be taught, and who may be admitted to study.' (POWELL, 1978, p. 312-313)

A passagem das ações afirmativas norte-americanas pelos tribunais marca o momento em que estas políticas perdem o foco inicial da justiça social, como ficou registrado, tanto pelo discurso de Lyndon Johnson em 1965, quanto na *Executive Order* 11.246. Sendo considerado insuficiente o discurso que relaciona a necessidade das ações afirmativas com a superação das desigualdades passadas e presentes, a partir da década de 70 passa a ser tendência justificar as políticas de ações afirmativas segundo o argumento da diversidade. Isto pode ser demonstrado pela forma como o juiz responsável pelo caso “*Bakke*” amparou sua decisão favorável às ações afirmativas, sob a alegação de que a diversidade em sala de aula contribui para a melhora da qualidade da educação.

Thus, in arguing that its universities must be accorded the right to select those students who will contribute the most to the "robust exchange of ideas," petitioner invokes a countervailing constitutional interest, that of the First Amendment. In this light, petitioner must be viewed as seeking to achieve a goal that is of paramount importance in the fulfillment of its mission. (POWELL, 1978, p. 313).

Na perspectiva de que os programas de ação afirmativa deveriam deixar de considerar o discurso moral de reparação de injustiças passadas e focar no futuro, a diversidade se faria necessária para a construção de uma sociedade democrática moderna, na qual os tomadores de decisões estejam cientes de todos os aspectos de sua comunidade. Isto não seria possível com a manutenção do monopólio dos homens brancos sobre todas as posições de poder. A fim de cultivar um conjunto de líderes com legitimidade aos olhos de todos os cidadãos, é necessário que o caminho para a liderança seja visivelmente aberto aos indivíduos talentosos e qualificados de todas as raças e etnias, levando a que todos os membros de uma sociedade heterogênea tenham confiança na transparência e integridade das instituições educacionais que oferecem a formação necessária ao exercício da liderança. Além disso, a diversidade social é importante para demonstrar que a democracia não, necessariamente, surge da homogeneidade (SKIDMORE, 1997, p. 129).

*The atmosphere of "speculation, experiment and creation" -- so essential to the quality of higher education -- is widely believed to be promoted by a diverse student body. As the Court noted in *Keyishian*, it is not too much to say that the 'nation's future depends upon leaders trained through wide exposure' to the ideas and mores of students as diverse as this Nation of many peoples. (POWELL, 1978, p 313)*

Porém, segundo a interpretação dos juízes encarregados pela decisão do caso “*Bakke*”, programas de admissão especial focados exclusivamente sobre a diversidade étnica, antes de

ajudar, impediriam o alcance da genuína diversidade (POWELL, 1978, p. 315). De modo que, além da raça, outros critérios que favoreçam a diversidade em sala de aula devem ser considerados no momento de admissão, como, por exemplo, origem social, geográfica ou ainda aptidões individuais. Assim, sistemas inflexíveis de cotas, como o adotado pela Universidade da Califórnia, foram interpretados como ilegais pela Suprema Corte, pois uma escola pública não poderia dar preferências a categorias baseadas exclusivamente na raça, exceto como remédio de discriminação passada, pois, desta forma, violaria a 14ª Emenda e o Título VI do *Civil Rights Act* – CRA de 1964. Sendo assim, a ação afirmativa poderia permanecer, porém, desde que se avalie sua aplicação individualmente, caso a caso (SOARES, 2007, p. 92).

The experience of other university admissions programs, which take race into account in achieving the educational diversity valued by the First Amendment, demonstrates that the assignment of a fixed number of places to a minority group is not a necessary means toward that end. (POWELL, 1978, p 316)

O caso “*Bakke*” contribuiu para a rediscussão da legitimidade das políticas de ação afirmativa para a democratização do Ensino Superior. Pela primeira vez, veio a público o argumento que justificaria, pelas próximas décadas, a existência de políticas públicas voltadas ao favorecimento do ingresso de minorias raciais nas universidades norte-americanas. Os argumentos reunidos no relatório do juiz J. Powell foram usados repetidas vezes no âmbito da Suprema Corte norte-americana como base para justificar o uso de critérios raciais na admissão de alunos em razão da existência de interesses sociais superiores aos individuais.

Since this Court’s splintered decision in Bakke, Justice Powell’s opinion announcing the judgment of the Court has served as the touchstone for constitutional analysis of race-conscious admissions policies. Public and private universities across the Nation have modeled their own admissions programs on Justice Powell’s views on permissible race-conscious policies. (O’CONNOR, 2003)

Seguindo, portanto, na direção traçada pelo juiz Powell no caso *Bakke*, em 2003, houve outra decisão favorável por parte da Suprema Corte americana à aplicação de políticas de ações afirmativas. Nesta ação, era contestado o programa de ações afirmativas relacionadas ao ingresso na Escola de Direito da Universidade de Michigan, perpetrado pela estudante Barbara Grutter. O caso passou a ser conhecido então como “*Grutter v. Bollinger*” e foi movido pelo fato de a estudante entender que seu direito à igual proteção previsto na 14ª Emenda da Constituição Americana estava sendo lesado pelas ações afirmativas da Universidade de Michigan (MEYER, 2009, p. 2). A contestação era de que o sistema usado

na seleção criava, na prática, um sistema de cotas raciais. Barbara Grutter alegou que seu ingresso no curso de direito da Universidade de Michigan só foi impossibilitado porque esta usaria critérios raciais como um fator predominante, dando aos candidatos que pertenciam a certos grupos minoritários uma chance significativamente maior de admissão.

Em decorrência da decisão do caso *Bakke*, as Universidades públicas e privadas dos Estados Unidos tenderam a adequar seus programas de admissão racialmente conscientes, tendo como referência o parecer do Juiz Powell. Sendo assim, a justificativa usada pela Escola de Direito da Universidade de Michigan para a manutenção de seu programa de ingresso favorável a minorias era de que precisava conseguir a diversidade necessária para enriquecer a educação de todos e, assim, fazer uma turma de direito mais forte do que a soma de suas partes, reafirmando o compromisso com a diversidade racial e étnica, especialmente com a inclusão de alunos de grupos que foram historicamente discriminados, como afro-americanos, hispânicos e nativos americanos. Segmentos sociais estes que sem a intervenção de políticas racialmente sensíveis não poderiam estar representados no corpo discente desta faculdade em números significativos. E, ao tentar criar uma massa crítica de estudantes pertencentes às minorias sub-representadas, a faculdade de direito procurava assegurar sua capacidade de promover contribuições únicas.

Mais uma vez, a constitucionalidade das ações afirmativas foi mantida. No entanto, foi contestada a adição automática de pontos às notas das minorias que se prestam à admissão, o que foi considerado muito próximo a um sistema de cotas. De modo que as ações afirmativas deveriam se dar somente como parte individualizada de acesso. Por esta decisão da Suprema Corte no caso “*Grutter v Bolliger*”, as ações afirmativas não deveriam ser justificadas pela necessidade de correção de injustiças ou opressões cometidas no passado e, desde que a análise dos candidatos seja feita de forma individualizada, os programas de ação afirmativa universitários não constituem mal nenhum (PERIA, 2004, p. 27). Assim, a juíza Sandra O’Connor reafirma a decisão do caso *Bakke*:

More important, for the reasons set out below, today we endorse Justice Powell’s view that student body diversity is a compelling state interest that can justify the use of race in university admissions.

[...]

Our conclusion that the Law School has a compelling interest in a diverse student body is informed by our view that attaining a diverse student body is at the heart of the Law School’s proper institutional mission, and that ‘good faith’ on the part of a university is ‘presumed’ absent ‘a showing to the contrary’ (O’CONNOR, 2003).

Nesta passagem, podemos notar que a decisão da juíza Sandra O'Connor, no caso “*Grutter v. Bollinger*” de 2003, continuava a balizar a defesa das ações afirmativas nos Estados Unidos sob os argumentos da diversidade. Neste mesmo julgamento, também podemos perceber como a diversidade é cara à opção norte-americana pelas ações afirmativas por meio das declarações favoráveis de grandes empresas como a *IBM* e a *DuPont*, que demonstraram um profundo interesse pelo tema a ponto de participarem do julgamento na qualidade de *amicus curiae*. Elas alegaram que a diversidade de sua força de trabalho seria fundamental para que elas continuassem a fazer negócios em várias partes do mundo, defendendo a manutenção das ações afirmativas como forma de garantir o fornecimento de mão de obra altamente qualificada ao desenvolvimento econômico do país, ou até mesmo a manutenção de um fluxo contínuo de trabalhadores qualificados dispostos a ocupar cargos pouco interessantes aos brancos americanos (FERES JÚNIOR, 2008, p. 54).

The Law School’s claim of a compelling interest is further bolstered by its amici, who point to the educational benefits that flow from student body diversity. In addition to the expert studies and reports entered into evidence at trial, numerous studies show that student body diversity promotes learning outcomes, and ‘better prepares students for an increasingly diverse workforce and society, and better prepares them as professionals.

[...]

These benefits are not theoretical but real, as major American businesses have made clear that the skills needed in today’s increasingly global marketplace can only be developed through exposure to widely diverse people, cultures, ideas, and viewpoints⁷ (O’CONNOR, 2003).

Percebemos, portanto, que a diversidade deixa de ser vista somente como um enriquecimento da atividade educacional para passar a um campo de ação concreta, na medida em que as grandes empresas confiam que as políticas de ação afirmativa fornecerão um suprimento diversificado de executivos, aptos a lidarem com perfis culturais diferentes ao redor de um mundo complexo e globalizado, já que tiveram, desde a universidade, contatos com perfis variados num corpo discente diverso (RUSSEL, 2006, p. 205). Além disso, as forças armadas também acreditam que uma oficialidade racialmente diversificada seria de extrema importância para a manutenção da segurança nacional.

What is more, high-ranking retired officers and civilian leaders of the United States military assert that, based on their decades of experience, a ‘highly qualified, racially diverse officer corps ... is essential to the military’s ability to fulfill its principle mission to provide national security (O’CONNOR, 2003).

⁷ Depoimentos da General Motors e 3M et al.

Assim, a diversidade passa a ser pensada como um grande benefício para uma sociedade que aspira à hegemonia global. A diversidade deixa de ser vista como um fardo e torna-se bem-vinda, como elemento de enriquecimento da sociedade norte-americana e como fator de capacitação do país que conseguirá integrar-se mais facilmente e de maneira mais produtiva com a sociedade global da cor (WALTERS, 1997, p. 123). Outros pesquisadores também observam evidências que atestam os efeitos positivos da diversidade proporcionada pelas políticas de ação afirmativa, uma vez que o contato com a diferença seria benéfico para a relação entre os grupos, pois há indícios de que estudantes que convivem com a diversidade tendem a ter um melhor relacionamento com pessoas oriundas de outras etnias (HARPER; RESKIN, 2005). Esta disposição qualificaria a educação, criando agentes mais capacitados para compreender o mundo por meio de perspectivas mais diversificadas, além de promover a melhoria das relações pela quebra de estereótipos, contribuindo para uma maior integração nacional. Além disso, os alunos inseridos em ambientes diversificados teriam maior capacidade para o desenvolvimento do pensamento crítico (RUSSEL, 2006, p. 205). Estes benefícios também são considerados no veredito da juíza Sandra O'Connor, para ela:

These benefits [da diversidade] are substantial. As the District Court emphasized, the Law School's admissions policy promotes 'cross-racial understanding,' helps to break down racial stereotypes, and 'enables the students to better understand persons of different races.' These benefits are 'important and laudable,' because 'classroom discussion is livelier, more spirited, and simply more enlightening and interesting' when the students have 'the greatest possible variety of backgrounds' (O'CONNOR, 2003).

O mais significativo na análise das passagens das ações afirmativas pelos meandros jurídicos norte-americanos é a constatação de uma profunda tendência dos Estados Unidos a justificar suas ações afirmativas no Ensino Superior com base em argumentos amparados no benefício da diversidade. Isto pode ser visto tanto no veredito do juiz Powell, responsável pelo caso “*Bakke*” em 1978, quanto no veredito da juíza Sandra O'Connor, vinte e cinco anos depois, além das declarações de representantes de grandes corporações e do aparelho militar francamente interessados na manutenção das ações afirmativas.

Tendo em vista os objetivos que balizaram o surgimento deste tipo de política em solo americano, é interessante perceber o processo pelo qual passou as ações afirmativas quanto a seus enquadramentos justificativos. As políticas de ação afirmativa foram geradas, nos inícios dos anos sessenta, sob uma perspectiva amparada em enquadramentos que consideravam a reparação de injustiças cometidas no passado contra grupos minoritários, especialmente os negros, e a busca de uma justiça distributiva que superasse as profundas desigualdades

específicas de alguns grupos. Com o tempo, estes argumentos foram sendo substituídos pelos argumentos que se baseavam nos benefícios de um corpo discente diversificado para a qualidade da educação e para a formação de gestores qualificados para lidar com qualquer tipo de situação. De 1978 em diante, quando a Suprema Corte norte-americana julgou o *Caso Bakke* e sentenciou procedente o uso de critérios raciais na escolha de candidatos às vagas nas universidades, a diversidade passou a ser o principal enquadramento interpretativo sobre o qual se amparam as ações afirmativas para o Ensino Superior daquele país. Passados vinte e cinco anos, entre a decisão do caso *Bakke* e o veredito da juíza Sandra O'Connor, a justificativa continua a mesma, como pode ser visto no último parágrafo do parecer do caso "*Grutter v Bolliger*", que resume a decisão:

In summary, the Equal Protection Clause does not prohibit the Law School's narrowly tailored use of race in admissions decisions to further a compelling interest in obtaining the educational benefits that flow from a diverse student body (O'CONNOR, 2003).

Assim, vemos que na superação das perspectivas morais envolvidas na ideia de reparação, o discurso em defesa das ações afirmativas passou a evocar um futuro que seria beneficiado pela diversidade dos líderes da sociedade democrática. Estes futuros líderes estariam cientes de todas as especificidades de suas comunidades e gozariam de legitimidade perante os demais cidadãos, pelo fato de que as instituições educacionais que fornecem a formação necessária ao exercício da liderança estão claramente abertas a todos os indivíduos que tenham o talento e as qualificações necessárias a tal. No nível das relações interpessoais, a diversidade ainda promoveria um maior senso de comunidade entre grupos étnicos distintos e promoveria a melhoria das relações pela quebra de estereótipos, o que contribuiria para a integração nacional. Já no campo educacional, o relacionamento entre pessoas diversas proporcionaria a criação de agentes mais capacitados para compreender o mundo através de várias perspectivas e com maior capacidade para o desenvolvimento do pensamento crítico. Além disso, uma educação universitária que promovesse o contato com a diversidade forneceria um suprimento diversificado de executivos, aptos a lidarem com perfis culturais diferentes ao redor de um mundo complexo e globalizado, como acreditam os representantes de grandes corporações que defenderam a validade das políticas de ação afirmativa perante a Suprema Corte no ano de 2003.

3. HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO BRASIL

No Brasil, podemos perceber que as políticas de ações afirmativas têm a tendência de aparecer sob a forma de reserva de vagas em determinados espaços, denominados como restritos a grupos classificados como historicamente excluídos, a fim de garantir sua inclusão social. Assim, salvo algumas exceções, como os programas de bônus, em que são acrescidos pontos ao resultado final do candidato, as ações afirmativas brasileiras são representadas prioritariamente pelos “programas de cotas”.

3.1. OS ANTECEDENTES

Ainda que as políticas de cotas no Brasil tenham suscitado um recente debate, elas não são tão novas assim. Já na década de 1930, uma lei determinava que as empresas em funcionamento no país recrutassem pelo menos dois terços de sua mão de obra entre trabalhadores brasileiros. Tal lei ficou conhecida como “lei dos dois terços” e se fez necessária em um momento que o Brasil recebia uma grande leva de imigrantes, principalmente europeus, que se tornavam proprietários de empresas e costumavam discriminar brasileiros em detrimento de seus conterrâneos.

Outra tentativa deste tipo de política no Brasil data de 1968, quando o Ministério do Trabalho se manifestou favorável à criação de uma lei que reservasse um percentual de vagas a funcionários negros em empresas privadas de todo o país. De 1968 a 1985, uma política de ação afirmativa nos moldes de reserva de vagas chegou a ser aplicada às escolas agrícolas e veterinárias, técnicas e superiores. Foi a chamada “lei do boi⁸”. Ela determinava que estas instituições direcionassem 80% de suas vagas a candidatos que comprovadamente fossem agricultores ou filhos de agricultores.

Além destas iniciativas, ainda contamos com cotas para portadores de necessidades especiais que garantem que as empresas com mais de mil empregados reservem 5% de suas vagas a esta parcela da população⁹, que conta também com uma cota de 20% nos concursos

⁸ Lei nº 5465 de 3 de julho de 1968 e revogada pela Lei nº 7423 de 17 de dezembro de 1985.

⁹ Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991.

públicos¹⁰. Podemos citar ainda as cotas nos partidos políticos para candidatura de mulheres, fixada em um mínimo de 30%¹¹. Diante destes exemplos, podemos perceber que as políticas destinadas à promoção de grupos sociais desfavorecidos ou preteridos não podem ser consideradas uma novidade propriamente dita na política brasileira.

É importante considerar também a existência das convenções internacionais, destinadas à eliminação das discriminações como, por exemplo, a convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Nesta, é garantido aos países signatários, em seu artigo 5º, o estabelecimento de medidas especiais que tenham por fim salvaguardar as necessidades particulares de pessoas em relação às quais a atribuição de uma proteção e assistência especial seja, de maneira geral, reconhecida como necessária por razões tais como o sexo, a invalidez, os encargos da família ou o nível social ou cultural.

Mesmo que as ações afirmativas não sejam exatamente uma novidade na vida política brasileira e que, ainda em 1983, o então deputado federal Abdias Nascimento tivesse proposto um projeto de lei reservando cotas de 40% para negros em todos os níveis da administração pública, este tipo de política só começa a ganhar maior notoriedade nos anos noventa. Pode-se especular que a atenção dada às políticas de ação afirmativas neste momento seja decorrente de uma mudança de postura por parte do Estado. Neste momento, ele estaria mais propenso a favorecer uma modificação das ações políticas e do discurso oficial e buscar captar o cerne das desigualdades raciais, superando o discurso de convivência pacífica das diversidades, amparado pela ideologia da democracia racial. Nesta perspectiva, esta ideologia teria por objetivo camuflar a prática de aceitação das desigualdades. Fato marcadamente simbólico é o acontecimento, em Brasília, no ano de 1995, da Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, que contou com a participação de aproximadamente 20.000 pessoas. Promovida por organizações do Movimento Negro, a marcha tinha como intuito pressionar politicamente o Governo Federal por medidas que efetivamente combatessem o problema da desigualdade racial no Brasil.

Na ocasião da Marcha, foi entregue ao então presidente Fernando Henrique Cardoso um documento elaborado pela coordenação executiva do movimento, intitulado: “Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial”. Neste documento, constava a necessidade de colocar-se o problema da discriminação racial no centro da agenda política, prezando pela criação de políticas que promovessem a igualdade por meio da intervenção estatal, via uma política nacional de combate ao racismo e às desigualdades raciais. Entre

¹⁰ Lei n.º 8.112 de 11 de dezembro de 1990.

¹¹ Lei n.º 9.504 de 30 de setembro de 1997.

outras sugestões, para a construção desta política nacional, estava a criação de ações afirmativas que permitissem o acesso da população negra aos cursos técnicos e universitários, a fim de garantir sua inserção nas áreas de tecnologia de ponta¹².

Sendo sensível aos apelos dos manifestantes, o presidente Fernando Henrique decretou no mesmo dia da marcha, 20 de novembro, a instituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), destinado ao desenvolvimento de políticas de valorização da população negra. O grupo interministerial era formado por representantes do Governo Federal e por membros das organizações civis do movimento negro. As propostas encaminhadas pelo GTI para a valorização da população negra, apesar de contar com sugestões destinadas à ampliação de sua participação na educação superior, não faziam menção à instituição de uma política de ação afirmativa em termos de cotas.

Além do GTI para a valorização da população negra, a desigualdade racial também foi tema de outras medidas na esfera do executivo nacional. Em 1996, quando o Ministério da Justiça lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos, este contava com uma seção exclusivamente voltada à promoção social e econômica da população negra. Este objetivo seria alcançado por meio de políticas de ação afirmativa que favorecessem o acesso desta população ao ensino universitário e profissionalizante. Desta forma, o Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 foi simbolicamente a primeira manifestação de endosso, por parte do Governo Federal, de uma política flagrantemente afirmativa (PERIA, 2004, p. 35).

Posteriormente, o Ministério da Justiça, por intermédio de sua Secretaria dos Direitos da Cidadania, promoveu o seminário “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados contemporâneos”, cuja abertura foi marcada pelo memorável discurso do presidente Fernando Henrique, no qual, pela primeira vez na nossa história, um presidente da república admitiu a existência de racismo no Brasil (OLIVEIRA, 2004, p. 91).

E diz respeito [as políticas antidiscriminatórias] a situações que são inaceitáveis, pois a discriminação parece se consolidar como alguma coisa que se reproduz. Não se pode esmorecer na hipocrisia e dizer que o nosso jeito não é esse. Não, o nosso jeito está errado mesmo, há uma repetição de discriminações e há a inaceitabilidade do preconceito. Isso tem de ser desmascarado, tem de ser, realmente, contra-atacado, não só verbalmente, como também em termos de mecanismos e processos que possam levar a uma transformação, no sentido de uma relação mais democrática, entre as raças, entre os grupos sociais e entre as classes (CARDOSO, 2007, p. 16).

¹² No documento também constava sugestões de políticas voltadas ao oferecimento de auxílio financeiro aos afrodescendentes de baixa renda para que tenham acesso e possibilidade de conclusão da educação básica e o desenvolvimento de políticas de combate à feminização da pobreza, com especial atenção à mulher negra, por meio de programas de capacitação e treinamento para o mercado de trabalho (PERIA, 2004, p. 33).

Entretanto, a despeito das medidas de caráter simbólico de seu governo, o período em que Fernando Henrique foi presidente contou com medidas muito tímidas, voltadas à ampliação do número de estudantes negros no Ensino Superior. Destacando-se apenas o programa “Diversidade na Universidade”, elaborado e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e destinado a incentivar entidades públicas ou privadas que oferecessem cursos pré-vestibulares, voltados a estudantes negros. Já no governo Lula, os movimentos por igualdade racial encontraram um ambiente mais favorável, até mesmo pela instituição de uma pasta com poderes ministeriais para a promoção da igualdade racial¹³. Entretanto, mesmo com um relevante aumento nos programas governamentais, voltados a combater os problemas raciais, principalmente no Ministério da Educação, o governo Lula chegou ao fim sem conseguir estabelecer os marcos legais de uma política de ação afirmativa para o Ensino Superior (HERINGER, 2006).

A III Conferência Mundial das Nações Unidas de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que aconteceu na cidade de Durban na África do Sul em 2001, foi um evento fundamental para o redirecionamento das políticas de combate ao racismo em todo o mundo. A participação de uma delegação oficial brasileira a este evento deu um grande incentivo aos proponentes de ações afirmativas em território nacional, pois levou o governo brasileiro a se posicionar sobre as persistentes desigualdades raciais que assolam nosso país. O documento oficial da delegação brasileira, apresentado a esta conferência, foi fruto de deliberações de uma comissão criada pelo governo brasileiro, na qual organizações civis de defesa dos direitos dos negros e de defesa dos direitos humanos contribuíram de forma significativa (ZONINSEN, 2006, p. 66-67). Entre as propostas da delegação brasileira à conferência de Durban estavam o reconhecimento oficial da legitimidade de reparações da escravidão e cotas para expandir a presença de negros nas universidades públicas (MAGGIE; FRY, 2004, p. 67).

Sem dúvida, o clima político criado pela Conferência de Durban foi determinante para uma série de iniciativas que surgiram nas mais variadas esferas políticas naquele momento. Um bom exemplo é a decisão do Ministério do Desenvolvimento Agrário de reservar cotas para afrodescendentes, anunciada ainda durante a conferência e posteriormente seguida por outros ministérios e setores do Governo Federal. Localmente, alguns Estados e prefeituras, também caminhando neste sentido, instituíram cotas para negros em seus concursos públicos.

¹³ No dia 21 de março de 2003, o presidente Lula assinou um decreto criando a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, tendo como titular a ministra Matilde Ribeiro, assistente social, militante do PT, ex-assessora para assuntos de gênero e raça da prefeitura de Santo André, São Paulo (HERINGER, 2006, p. 87).

Entretanto, estes programas surgiram de forma autônoma sem qualquer tipo de articulação entre si (HERINGER, 2006).

3.2. O PIONEIRISMO DOS ESTADOS

Talvez devido à resistência que as propostas de ação afirmativa encontraram no Congresso Nacional, as instituições públicas de Ensino Superior, vinculadas aos governos estaduais, ocupam papel de destaque e pioneirismo no estabelecimento deste tipo de iniciativa em território nacional. Em 2002, sob o impacto da III conferência mundial contra o racismo, o Estado do Rio de Janeiro aprovou uma lei, em sua Assembleia Legislativa, estabelecendo a reserva de 40% das vagas das universidades estaduais para negros, tendo como critério a autodeclaração. Entretanto, outra lei, que reservava cotas na ordem de 50% para estudantes egressos de escolas públicas já havia sido aprovada por iniciativa do então governador Anthony Garotinho. Isto favoreceu a constituição de um ambiente de insegurança e polêmica nos concursos vestibulares que se seguiram. No ano seguinte, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) propôs emendas ao projeto, tal como a unificação das duas modalidades de cotas. O vestibular 2004, então, reservou 20% das vagas para alunos de escolas públicas, 20% para negros e 5% para deficientes físicos e minorias étnicas. Os candidatos às cotas só concorriam por uma das modalidades e tinham que comprovar carência financeira: renda máxima de R\$ 300,00 líquidos por pessoa da família que, à época, se aproximava do salário mínimo regional do Estado para trabalhadores urbanos, que era de 305.00 reais.

Para o vestibular 2005, as universidades estaduais do Rio de Janeiro mantiveram os percentuais do ano anterior, mas foi reformulado o critério da carência financeira que passou para R\$ 520,00 brutos por pessoa da família. Ainda em 2005, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro estendeu o sistema de cotas para os Institutos de Educação Superior ligados à Fundação de Apoio à Escola Técnica do Rio de Janeiro (Faetec-RJ), para o Centro Universitário da Zona Oeste (UEZO) e para as escolas de formação da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado. No ano de 2008, o governador do Estado, Sérgio Cabral Filho, sancionou uma nova lei¹⁴ que incluiu os filhos de policiais, bombeiros e agentes

¹⁴ Lei nº 5.346, de 11 de dezembro de 2008.

penitenciários mortos em serviço, no percentual dos 5% das vagas já reservadas para deficientes físicos e demais minorias étnicas, que está em vigência.

Leis estaduais também determinaram programas de ações afirmativas em Minas Gerais¹⁵, Goiás¹⁶, Amazonas¹⁷, Mato Grosso¹⁸, Mato Grosso do Sul¹⁹, Rio Grande do Norte²⁰, Alagoas²¹, Maranhão²², Amapá²³, Distrito Federal²⁴ e São Paulo. No caso das estaduais mineiras, a Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) e Universidade do Estado de Minas Gerais (Uemg) reservam 45% de suas vagas, sendo 20% a afrodescendentes e outros 20% a estudantes de escolas públicas, desde que ambos comprovem carência, além de outros 5% reservados a portadores de necessidades especiais ou indígenas. Sistema parecido ao aplicado na Universidade do Estado de Goiás (UEG) que, no entanto, desconsidera a necessidade do histórico escolar público aos pleiteantes às cotas destinadas aos afrodescendentes.

A Universidade do Estado do Mato Grosso (Unemat) adota um sistema de cotas que destina 50% de suas vagas para alunos que tenham cursado integralmente o Ensino Fundamental e Médio na rede pública de ensino. Este mesmo sistema também é adotado pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (Uern), pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal) e pela Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (Uncisal). A Universidade Estadual do Maranhão (Uema) reserva, no mínimo, 10% de suas vagas para estudantes oriundos de comunidades indígenas e estudantes negros que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas públicas.

Na Universidade do Estado do Amapá (Ueap), duas leis regulamentam o sistema de cotas, tendo a primeira, datando de 2006, como objetivo beneficiar estudantes oriundos de escolas públicas, e a segunda, do ano de 2008, buscou contemplar os afrodescendentes, desde que também oriundos de escolas públicas, e os percentuais das duas modalidades de cotas são determinados pelo percentual de inscritos no processo vestibular que optam por estas modalidades de ingresso. Ainda no norte do Brasil, a Universidade do Estado do Amazonas reserva 80% de suas vagas para estudantes que tenham cursado seu Ensino Médio em

¹⁵ Lei nº 15.259, de 27 de julho de 2004.

¹⁶ Lei nº 14.832, de 12 de julho de 2004.

¹⁷ Lei Ordinária nº 2894 de 31 de maio de 2004.

¹⁸ Lei nº 7.244, de 30 de dezembro de 1999.

¹⁹ Lei nº 2.605, de 6 de janeiro de 2003.

²⁰ Lei Estadual nº 8.258 de 27 de dezembro de 2002.

²¹ Lei nº 6.542 de 07 de dezembro de 2004.

²² Lei nº 9.295 de 17 de novembro de 2010.

²³ Leis nº 1023, de 30 de junho de 2006 e nº 1258, de 18 de setembro de 2008.

²⁴ Decreto nº 25.394, de 1º de dezembro de 2004.

instituições daquele Estado, das quais 60% se destinam a estudantes oriundos das escolas públicas do Estado. No Centro-Oeste observa-se que a Escola Superior de Ciências da Saúde do Distrito Federal (ESCS-DF) também é obrigada, por força de lei, a destinar 40% de suas vagas a estudantes que tenham cursado o Ensino Fundamental e Médio nas escolas da rede pública de educação vinculadas ao Distrito Federal.

Entre as instituições de Ensino Superior que tendem a considerar o fator étnico, independentemente de condição socioeconômica em seu processo de reserva de vagas, destaca-se a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS). Neste Estado, foi aprovada uma lei em janeiro de 2003, definindo um percentual mínimo de 20% das vagas da referida instituição para estudantes negros, sem a necessidade de que estes candidatos atestem histórico escolar público ou mesmo qualquer forma de carência financeira.

O modelo de ação afirmativa, definido pelo Estado de São Paulo, difere significativamente das demais experiências encontradas no Brasil. Ao invés do sistema de reserva de vagas, na forma de cotas para os grupos beneficiados, o que ocorre é o acréscimo de pontos ao resultado final do candidato. Em decreto assinado em 2003²⁵, o governador Geraldo Alckmin, entre outras providências, criou a Comissão de Coordenação e Acompanhamento da Política de Ações Afirmativas para Afrodescendentes. Esta comissão teria por objetivo a sugestão de diretrizes e procedimentos administrativos visando garantir a adequada implementação das políticas de ação afirmativa do Estado. Em 2005 e 2006, outros dois decretos²⁶ instituíram o Sistema de Pontuação Acrescida, para afrodescendentes e egressos do ensino público, definindo que as Escolas Técnica (ETECs) e as Faculdades de Tecnologia (FATECs) teriam que acrescentar 3% à nota final dos candidatos autodeclarados afrodescendentes, 10% aos candidatos advindos de escolas públicas e 13% aos candidatos que acumulassem as duas condições.

No mesmo decreto que institui o Sistema de Pontuação Acrescida às ETECs e FATECs, o Executivo paulista também propõe às suas universidades estaduais a realização de estudos visando à implantação dos mesmos princípios e diretrizes aos seus programas de ingresso²⁷. Talvez por isso, tanto na Universidade de Campinas (Unicamp) quanto na Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (Famerp)²⁸, foi dada continuidade ao sistema de acréscimo de pontos. Já a Universidade de São Paulo (USP) conta com dois programas distintos de ação

²⁵ Decreto nº 48.328, de 15 de dezembro de 2003.

²⁶ Decreto Nº 49.602, de 13 de maio de 2005 e Decreto Nº 50.781, de 11 de maio de 2006.

²⁷ Decreto nº 49.602, de 13 de maio de 2005. Artigo 7º - A Secretaria da Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo proporá às Universidades Estaduais a realização de estudos visando à implantação dos princípios e diretrizes que norteiam o Sistema de Pontuação Acrescida de que trata este decreto.

²⁸ Deliberação Consu A12-04 de 25 de maio de 2004.

afirmativa: o Programa de Inclusão Social da USP (Inclusp), no qual o estudante pode ter um acréscimo de até 3% em bônus à sua nota, dependendo do seu desempenho em outras duas avaliações, o Enem e o Pasusp. Este último é o segundo modelo de ação afirmativa da USP, voltado para alunos ainda matriculados no Ensino Médio público e que cursaram integralmente o Ensino Fundamental em escolas públicas, contando com um teto de bônus na faixa dos 15%.

A Universidade do Estado da Bahia (Uneb) aprovou um sistema de cotas que destina 40% das vagas de seus cursos de graduação e pós-graduação à população afrodescendente, desde que estes estudantes fossem oriundos de escolas públicas. Em 2007, os critérios aplicados à política de cotas na Uneb passaram por uma modificação²⁹, cuja revisão acrescentou às cotas um percentual de 5% das vagas destinadas a estudantes indígenas, tornando-se necessária, também, a comprovação de renda bruta familiar mensal igual ou inferior a quatro salários mínimos. A Uneb foi pioneira entre as instituições que implantaram políticas de ação afirmativa de maneira autônoma, tendo seu programa sido aprovado por resolução de seu Conselho Universitário em junho de 2002 (MATTOS, 2006, p. 167). Diferentemente das Universidades Estaduais fluminenses e de outras, a proposta de instituição de ações afirmativas na Uneb partiu da própria comunidade acadêmica, via Reitoria, valendo-se, portanto, do princípio da autonomia universitária para deliberar sobre a matéria.

No Estado da Bahia, além da Uneb, a Universidade Estadual de Feira de Santana (Uefs)³⁰, a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb)³¹ e a Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc)³² também reservam vagas em seus processos seletivos na forma de cotas. As três definiram um percentual de 50% de suas vagas para serem preenchidas por estudantes egressos de escolas públicas, e na Uefs 80% deste percentual dedicam-se a afrodescendentes, e na Uesc o percentual destinado aos afrodescendentes é de 75%. Já na Uesb, o percentual destinado ao mesmo público é de 70%. As três instituições coincidem também em relação à criação de duas vagas extras em todos os cursos, destinadas à admissão de indígenas ou remanescentes quilombolas. Também é coincidente nestas instituições o estabelecimento de um prazo de dez anos no qual a política de cotas vigorará, findo o prazo, esta passará por uma reavaliação em que, se for o caso, seu conteúdo será alterado. Só na Uesb este prazo é estendido a 15 anos.

²⁹ Resolução Consu n° 468/2007.

³⁰ Resolução Consu n° 034/2006.

³¹ Resolução Consepe n° 37/2008.

³² Resolução Consepe n° 64/2006.

Na Universidade Estadual do Piauí (Uepi)³³, a reserva de vagas é relativamente pequena, se comparada com as demais, ficando apenas 10% das vagas destinadas a estudantes que tenham cursado o Ensino Fundamental e Médio em escolas públicas; todavia, destes, somente 5% são destinados a estudantes que se autodeclarem negros.

A Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (Uergs) foi a pioneira em sua região no que concerne ao estabelecimento de ações afirmativas. Desde sua fundação em 2001, a Uergs conta com previsões estatutárias sobre uma política de cotas³⁴, sendo destinados 50% de suas vagas a estudantes que comprovem situação de carência econômica. Na Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc)³⁵, ficou estabelecido que 30% das vagas seriam reservadas, sendo 20% destinadas a estudantes oriundos de escolas públicas e 10% destinadas a estudantes afrodescendentes, independentemente da origem social.

No Paraná, a Universidade Estadual de Londrina (UEL)³⁶ e a Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)³⁷ reservam vagas para estudantes do ensino público e para negros, desde que também oriundos do ensino público. O cálculo sobre o percentual a ser ocupado pelas cotas é feito levando-se em consideração o número de inscritos para o processo seletivo que pertençam aos grupos contemplados, observando o limite máximo de 40% para os alunos da rede pública de ensino e 20% para os afrodescendentes. No caso da UEPG, os limites são em termos de mínimo, sendo inicialmente 10% para escolas públicas e 5% para afrodescendentes. A política de cotas da UEL teria validade de sete anos a partir de sua implantação em 2005, portanto, vigoraria até a realização do concurso vestibular 2011. No entanto, este prazo foi estendido por mais um ano com o objetivo de possibilitar uma melhor análise de seus resultados. Na Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro)³⁸ e na Universidade Estadual de Maringá (UEM)³⁹, os programas de cotas preveem a reserva de 20% das vagas dos cursos de graduação para candidatos classificados no concurso vestibular que tenham cursado o Ensino Médio em estabelecimentos públicos e gratuitos, sendo que na UEM este candidato tem ainda que ter cursado o Ensino Fundamental nas mesmas condições e não ter renda familiar *per capita* superior a 1,5 salário mínimo.

³³ Resolução Consun n° 007/2008.

³⁴ Lei 11.646 10 de julho de 2001.

³⁵ Resolução Consuni n° 017/2011.

³⁶ Resolução do Conselho Universitário n° 78/2004.

³⁷ Resolução Univ n° 9/2006.

³⁸ Resolução COU n° 29, de 9 de fevereiro de 2009.

³⁹ Resolução CEP n° 012/2010.

Seguindo critérios diferentes, a Universidade do Estado de Pernambuco (UPE)⁴⁰ e a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)⁴¹ destinam suas cotas a estudantes que tenham cursado o Ensino Médio em escolas públicas de seus respectivos Estados, no caso da UEPB, o percentual reservado é de 50%, enquanto na UPE este percentual é de apenas 20%.

Desta forma podemos então constatar que dentre as 41 Unidades de Ensino Superior vinculadas aos governos estaduais, somente nove não estabeleceram nenhuma forma de política de ação afirmativa. Das 33 restantes o percentual que optou por este tipo de política via fóruns deliberativos locais é ligeiramente menor que as que adotam ações afirmativas por força de legislações específicas estaduais. Em 52% destas instituições, o caminho escolhido para o estabelecimento de ações afirmativas passou por seus Conselhos Superiores e demais fóruns deliberativos independentes, respeitando os ideais de autonomia universitária. Enquanto em 48% dos casos as políticas de ação afirmativa foram determinadas exteriormente ao ambiente universitário, na maioria das vezes, por projetos legislativos das Assembleias estaduais.

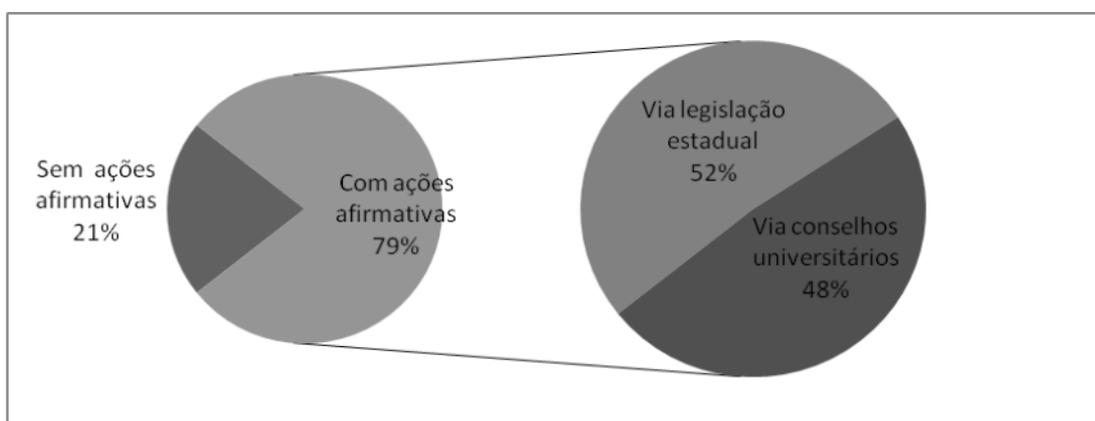


Gráfico 1 Instituições estaduais com ações afirmativas e suas adequações legais.

Das instituições que praticam as políticas de ação afirmativa, a grande maioria delas opta pelo beneficiamento de estudantes levando em consideração fatores socioeconômicos, via histórico escolar público, algumas vezes sendo necessária a comprovação de carência e baixa renda familiar. Considerando os requisitos necessários aos candidatos às cotas destas universidades, podemos distinguir suas políticas de ações afirmativas em quatro modelos: exclusivamente raciais, às quais tendem a contemplar somente quesitos étnicos;

⁴⁰ Resolução Consun nº 006/2007.

⁴¹ Resolução Consepe/UEPB nº 06/2006.

exclusivamente sociais, que consideram critérios sociais e econômicos sem levar em conta fatores étnicos; ações afirmativas que contemplam os dois públicos independentemente e; por último as que relacionam os quesitos étnico e social. Quando aparecem nesta última forma, na maioria absoluta das vezes, estes quesitos se relacionam com preponderância do fator social sobre o racial, ou na forma de cotas raciais contidas nas cotas sociais, ou ainda a exigência de comprovação de carência por parte do beneficiado afrodescendente.

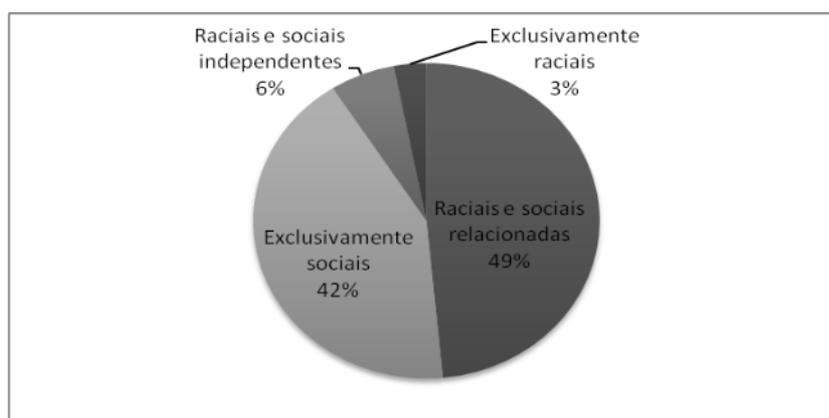


Gráfico 2 Distribuição quanto ao modelo adotado.

Se optarmos por distinguir o marco legal de implantação de cada política de ação afirmativa, teremos sutis diferenças que devem ser consideradas. Quando o projeto é implantado via fóruns universitários, o modelo mais encontrado é o que considera apenas quesitos sociais, seguido pelo modelo que relaciona os quesitos raciais e sociais, fato que se inverte quando analisamos as políticas implantadas via leis estaduais⁴². Conforme podemos ver na imagem abaixo:

⁴² A explicação desta diferença pode ser buscada pelo peso das quatro instituições regidas por legislação do Estado do Rio de Janeiro.

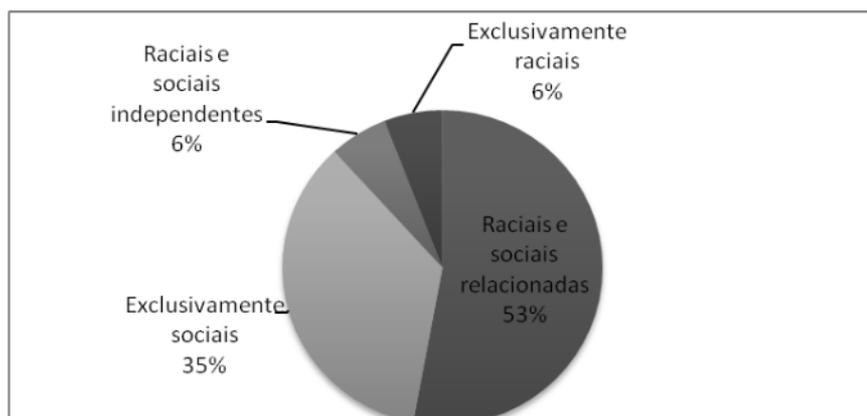


Gráfico 3 Distribuição quanto ao modelo adotado quando consideradas apenas as ações afirmativas regidas por leis estaduais.

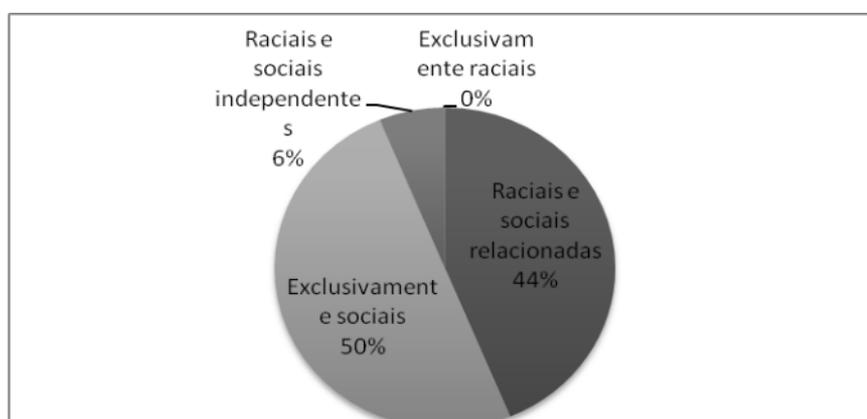


Gráfico 4 Distribuição quanto ao modelo adotado quando consideradas apenas as ações afirmativas regidas por deliberação de conselhos universitários.

3.3. AÇÕES AFIRMATIVAS NAS FEDERAIS E DEMAIS CASOS

Dentre as universidades federais, em 2003, a Universidade de Brasília (UnB) regulamentou uma política destinada à reserva de vagas para estudantes negros, denominada “Plano de Metas para a Integração Étnica, Racial e Social”. Ainda que propostas nesse sentido possam ser encontradas desde 1999, somente em 2003 o sistema de cotas da UnB passou a reservar 20% de suas vagas para estudantes negros, independentemente de origem social. Para definir quais candidatos seriam beneficiados pelas cotas, a UnB instituiu uma comissão composta por professores, estudantes, funcionários e membros externos à universidade que ficou responsável pela identificação da cor dos candidatos, procedimento este que seria realizado por meio de uma fotografia padronizada, sistema que passou por reformulações em

2007, após dois irmãos gêmeos receberem pareceres opostos, o que serviu de munição aos críticos das políticas de ação afirmativa que acreditam na impossibilidade de definir de maneira clara os grupos raciais no Brasil.

Na universidade Federal do Alagoas (Ufal) o sistema de cotas se dedica a reservar 20% de vagas a estudantes negros, sendo que deste percentual 60% deve ser preenchido por mulheres negras. Já na Universidade Federal do Maranhão (UFMA) o percentual de vagas destinado a estudantes negros é de 20%. Outros 25% são destinados a estudantes que cursaram todo o Ensino Médio em escolas públicas. Na Região Sul, a Universidade Federal do Paraná (UFPR) também adota um sistema parecido. São destinados 20% de suas vagas para estudantes de origem afrodescendente e outros 20% para alunos que tenham cursado toda a educação básica na rede pública de ensino. Este também é o caso da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) que reserva 14% de suas vagas para afrodescendentes e 20%, para pessoas que estudaram integralmente o Ensino Fundamental e Médio em escolas públicas. No caso de outras instituições federais de ensino da Região Sul, podemos considerar a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que reserva 30% das vagas para alunos oriundos do ensino público, sendo 15% para candidatos autodeclarados negros. Na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), os percentuais são de 30% para egressos do sistema público de ensino, sendo 10% para negros.

O sistema de cotas da Universidade Federal da Bahia (UFBA) distingue-se pela existência de seis grupos sociais, cada qual com condições específicas de ingresso. No primeiro grupo, denominado categoria “A”, temos a reserva de 36,55% das vagas destinadas a estudantes negros oriundos de escolas públicas. Candidatos de escolas públicas, independentemente de sua cor, têm prioridade para o preenchimento de 6,45 % das vagas na categoria “B”, enquanto negros estudantes de escolas particulares podem preencher as vagas dos grupos “A” e “B”, desde que estas não tenham sido preenchidas por seus grupos prioritários. Já 2% das vagas são destinadas a descendentes indígenas. Os 55% restantes das vagas são destinadas ao preenchimento prioritário dos demais candidatos, podendo estes preencher ainda as vagas ociosas dos grupos anteriores. Finalmente, aos candidatos estudantes de escolas públicas, que se declararem índios aldeados ou moradores de comunidades remanescentes quilombolas, são abertas até duas vagas extras além do total oferecido.

A Universidade Federal do ABC paulista (UFABC) reserva, desde sua fundação em 2006, um percentual de 50% para estudantes de escolas públicas, incluindo aqui um percentual de 27,2% para estudantes autodeclarados negros e 0,25% para indígenas, conforme estipulado pelo IBGE na região onde se encontra a Instituição – região metropolitana de São

Paulo. O mesmo critério é adotado pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). A Universidade Federal da Paraíba (UFPB) também segue o mesmo modelo de distribuição, porém com reserva de apenas 25% das vagas.

A Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), por iniciativa da reitoria, determinou um aumento de 10% de suas vagas com o objetivo de atender estudantes pretos, pardos ou indígenas, desde que oriundos do ensino público. Na hipótese do não preenchimento destas vagas por seus grupos étnicos específicos, elas seriam destinadas a estudantes de escolas públicas, independentemente da cor. Ainda no Estado de São Paulo, a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) estabeleceu reserva de 20% de suas vagas para estudantes egressos do ensino público e, dentro destas vagas, reservam-se ainda 35% para estudantes negros, com perspectiva de chegar a 50% até o ano de 2014.

Na Região Norte, a Universidade Federal do Pará (UFPA) reserva 50% de suas vagas para alunos que cursaram todo o Ensino Médio em escolas públicas, sendo 40% reservadas a estudantes que, além de oriundos das escolas públicas, também se autodeclararam afrodescendentes. Ainda na Região Norte, a Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) também reserva cotas para estudantes que tenham cursado o Ensino Médio em escolas públicas, no entanto adota um sistema que considera o percentual de vagas reservadas de acordo com o percentual de inscritos no processo seletivo, de modo que a quantidade de vagas reservadas é diretamente proporcional ao número de inscritos vindos das escolas públicas.

Tanto na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) quanto na Universidade Federal de Sergipe (UFS), a reserva de vagas é de 50% para estudantes oriundos de escolas públicas, das quais reservam-se 20% para estudantes negros também de escolas públicas, sendo a segunda reserva de 35%. Já na Universidade Federal do Pampa (Unipampa), os percentuais são de 30% para candidatos que tenham cursado o Ensino Médio integralmente em escolas públicas e 10% para candidatos autodeclarados negros que também tenham cursado o Ensino Médio integralmente em escolas públicas.

Na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) um sistema de ações afirmativas foi aprovado em 2004, tendo o primeiro exame vestibular realizado sob o regime de cotas acontecido em 2006, quando 50% de suas vagas foram reservadas a estudantes que tenham cursado pelo menos sete anos do Ensino Básico em escolas públicas. Deste percentual ainda reservam-se 25% a candidatos autodeclarados negros. Ainda temos políticas de ação afirmativa que contam com cotas integradas, destinadas a estudantes de escola pública e

negros, nas Universidades Federais do Recôncavo da Bahia (UFRB), de Goiás (UFG) e do Maranhão (UFMA).

Na Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), como percentual a ser ocupado pelas cotas, no primeiro ano de funcionamento, estabeleceram-se 40% das vagas, podendo chegar a 50% desde que a instituição alcance uma expansão no número de suas vagas da ordem de 50%. Como critério para ingressar sob o sistema de cotas da Ufes o aluno deve ter cursado ao menos quatro séries do Ensino Fundamental e todo o Ensino Médio em escolas públicas, além de comprovar renda familiar de, no máximo, sete salários mínimos. No Piauí o sistema de cotas da Universidade Federal do Piauí (UFPI) destina apenas 5% de suas vagas para alunos que cursaram integralmente o Ensino Fundamental e Médio em escolas públicas.

Das universidades que adotam sistemas de cotas estritamente sociais, ainda podemos contar com as Universidades: Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Federal de Uberlândia (UFU), Federal de Ouro Preto (Ufop), Federal da Grande Dourados (UFGD), Federal do Vale do São Francisco (Univasf), Federal do Piauí (UFPI), Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), que destinam entre 25% e 60% das vagas aos alunos de escolas públicas. No caso da UFRJ, o candidato ainda não deve possuir renda familiar *per capita* superior a um salário mínimo nacional vigente.

Com um sistema parecido ao adotado pelas instituições estaduais paulistas, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) conta com um método de pontuação adicional, mas, diferentemente das IEs paulistas, a UFRN toma como referência critérios socioeconômicos e de desempenho dos candidatos da rede pública no exame vestibular, denominado “Argumento de Inclusão”. Este sistema é fundamentado na avaliação da demanda e do desempenho dos candidatos nos últimos quatro processos seletivos, de modo que os alunos oriundos de escolas públicas são beneficiados por uma pontuação extra, que varia conforme o curso.

Sistemas de pontuação acrescida também vigoram na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), na Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (Unilab) e na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) oferecendo bonificação de 10% sobre a nota final dos candidatos oriundos da rede pública. Na Universidade Federal Fluminense (UFF) esta bonificação é de 20%. Na Universidade Federal da Integração Latino-americana (Unila) a bonificação na nota dos alunos varia conforme o número de anos que o aluno cursou o Ensino Médio em escola

pública. Também na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) os candidatos têm bônus de 10% para cada ano do Ensino Médio concluído na rede pública, chegando ao máximo de 30%. A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) oferece 10% sobre a nota final de alunos que cursaram o Ensino Médio e sete anos do Fundamental em escola pública, e mais 5% se esses candidatos se declararem negros ou pardos. Já na Universidade Federal do Rio Grande (URG), há bônus de 4% a candidatos que tenham cursado pelo menos dois anos do Ensino Fundamental e todo o Médio em rede pública, e mais 2% se estes candidatos se autodeclararem negros ou pardos.

Uma política relacionada ao Ensino Superior e que conta com um viés de ação afirmativa implementada via Ministério da Educação é o Programa Universidade para Todos – Prouni⁴³, pelo qual o MEC, além de estipular que as bolsas sejam destinadas a estudantes que tenham cursado seu Ensino Médio em escolas públicas e que tenham renda familiar inferior a um salário mínimo e meio para bolsas integrais, estabelece que deverá constar no termo de adesão da instituição de ensino ao programa, entre outras obrigações, a reserva de vagas, igual ou maior ao percentual de cidadãos autodeclarados pretos, pardos e indígenas na respectiva unidade da Federação, segundo o último censo do IBGE.

Ainda que pouco significativo, o número de instituições superiores de ensino ligadas a governos municipais, podemos contar pelo menos duas que adotaram em seus processos de ingresso sistemas de ações afirmativas. O Centro Universitário de Franca (Uni-Facef), no Estado de São Paulo, instituiu uma reserva de 20% de suas vagas para estudantes negros e 5% para egressos de escolas públicas, além de mais 5% para portadores de necessidades especiais. Já no Centro Universitário Municipal de São José (USJ), no Estado de Santa Catarina, foi estabelecida reserva de 70% das vagas para estudantes oriundos das escolas públicas localizadas naquele município.

Vemos, portanto, que os anos noventa e a primeira década dos anos 2000 foram períodos de muitas propostas visando estabelecer mecanismos voltados ao favorecimento de parcelas socialmente excluídas do Ensino Superior, principalmente na forma de reserva de vagas. Porém, apesar da grande quantidade de propostas neste sentido, o período estudado não conta com uma proposição de lei plenamente aprovada pelo Congresso Nacional, o que impossibilita uma homogeneização das políticas de ação afirmativa no território nacional, levando ainda a uma dificuldade de conceituar a matéria de maneira clara. A responsabilidade sobre a implementação destas, portanto, terminou a cargo das próprias instituições de Ensino

⁴³ Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004.

ou, no caso das Instituições estaduais, a cargo dos Estados, sem que haja uma estratégia nacional que busque a integração destes esforços.

Entretanto, a despeito da falta de um marco conceitual nacional, o que podemos ver é que políticas de ação afirmativa não se constituem de casos isolados, pelo contrário, encontram-se totalmente disseminadas por todas as regiões brasileiras, nas três esferas administrativas. Pelo menos no campo da Educação Superior, a grande maioria das instituições de ensino conta com alguma forma de promoção do acesso de parcelas sociais desprivilegiadas, sejam minorias raciais, sejam jovens sem recursos financeiros que lhes garantam acesso aos recursos educacionais exigidos pelos concursos vestibulares tradicionais. No caso das instituições públicas estaduais, algumas foram levadas às ações afirmativas por força de leis ou decretos, o que, porém, não quer dizer que estas decisões tenham sido tomadas totalmente à revelia da comunidade acadêmica. Mas no caso das federais, todas elas optaram pelas políticas de ação afirmativa fazendo valer o princípio da autonomia universitária, o que para Feres Júnior (2006, p. 26) demonstra que este tipo de política encontra-se plenamente apoiado pelo sistema universitário público brasileiro.

3.4. CRÍTICAS ÀS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO BRASIL

Nos últimos anos o debate em torno da adoção de políticas de ação afirmativa tem suscitado grande polêmica. O lado dos que se opõem a estas políticas conta com um contingente variado de intelectuais universitários dedicados a sua contestação, tornando vasto o material de caráter científico que tenta demonstrar a inadequação das políticas de ação afirmativa às nossas relações raciais. Entretanto, o ambiente de debate preferido por uma parcela significativa destes contestadores assenta-se sobre a grande mídia não especializada e voltada ao público leigo, como jornais de circulação nacional e grandes revistas de notícias semanais, nos quais as ações afirmativas foram amplamente combatidas.

Vários argumentos são levantados na tentativa de condenar as iniciativas de ação afirmativa. Estas condenações podem ser desde argumentos de caráter jurídico-legal, no qual estas políticas feririam o princípio da igualdade garantido pela Constituição Federal, até a ideia de que os concursos públicos e vestibulares seriam ambientes neutralizados de discriminação racial e sua modificação negligenciaria o ambiente meritocrático por eles proporcionado. Esta segunda perspectiva parte do princípio de que, a partir do momento em

que um candidato beneficiado por um programa de ação afirmativa se classifica na frente de outro que, no entanto, obteve um melhor aproveitamento no exame seletivo, o mérito seria colocado em segundo lugar, o que acarretaria em risco para o potencial científico e cultural do país. Há ainda argumentos mais complexos quanto à dificuldade de implantação de ações afirmativas em uma nação cuja dificuldade em distinguir quem seria merecedor de seus benefícios é grande.

A despeito do discurso da “democracia racial”, há entre os críticos das ações afirmativas o pleno reconhecimento das gritantes desigualdades educacionais e demais discriminações raciais às quais a população negra está exposta. Há também o reconhecimento da esfera educacional como um fator de forte influência nas perspectivas de participação social e acesso às posições mais prestigiadas e melhor remuneradas do mercado de trabalho, que têm a capacidade de determinar as condições sociais e econômicas das gerações futuras (DURHAN, 2003). Entretanto, existe a ideia de que ações afirmativas destinadas às populações afrodescendentes seriam desnecessárias em um país que não tem problemas raciais graves, sugerindo que políticas sociais de caráter universalizante já seriam suficientes para a resolução dos problemas relacionados às desigualdades sociais, tais como melhoria da educação pública ou até mesmo campanhas publicitárias destinadas à melhoria da imagem da população negra (MEDEIROS, 2005, p. 127). Neste sentido, o que podemos perceber é que as cotas raciais são mais duramente questionadas que às políticas destinadas aos estudantes de escolas públicas.

É fato relevante, para a compreensão do debate que envolve a implantação das ações afirmativas no Brasil, a consideração dos argumentos envolvidos na contenda jurídica iniciada em julho de 2009 por uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de número 186, impetrada pelo partido político Democratas (DEM), destinada a declarar inconstitucional o programa de ação afirmativa da Universidade de Brasília, bem como a qualquer outro programa deste gênero que siga as mesmas diretrizes. O alvo prioritário de contestação do DEM assenta-se na consideração de critérios étnico-raciais na determinação dos beneficiados pelos programas de cotas daquela Universidade.

Em sua ADPF, o DEM não busca a decretação de inconstitucionalidade de todas as medidas de ação afirmativa, algo que seria no mínimo incoerente, posto que é o partido da autora de uma proposta de Projeto de Lei, a deputada Nice Lobão, que também busca implementar uma política de ação afirmativa voltada ao favorecimento de populações

carentes⁴⁴. Feres Junior e seus colegas (2010) constatam que os argumentos elencados pela ADPF 186 resumem com muita propriedade todos os argumentos envolvidos no debate midiático em torno das ações afirmativas, os quais foram, em sua grande maioria, propostos por acadêmicos das mais variadas áreas.

As justificativas anticotistas versam sobre cinco tópicos fundamentais, são eles: a contestação do conceito de raças humanas; a releitura histórica e moral da escravidão; a reinterpretação das desigualdades sociais brasileiras; a possibilidade do aumento do conflito racial que adviria com a racialização da sociedade que as ações afirmativas promoveriam; e finalmente a comparação das relações raciais brasileiras com as norte-americanas (FERES JÚNIOR et al., 2010, p. 127). Acredito que este último argumento pode ser desmembrado em uma sexta vertente, que trata da tentativa de imposição do modelo de relações raciais norte-americano, o qual objetivaria aprofundar o imperialismo cultural. Esta acusação ganhou muita notoriedade após a publicação do artigo “As artimanhas da razão imperialista” de Pierre Bourdieu e Louis Wacquant, pela primeira vez em 1998.

É relevante o fato de que todos estes argumentos podem também ser encontrados de maneira sumarizada em um dos principais documentos destinados à crítica dos programas de cotas no território brasileiro, que é o manifesto “Cento e treze cidadãos anti-racistas contra as leis raciais”, entregue ao presidente do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, no dia 30 de abril de 2008. Neste documento, seus signatários rogam aos ministros do STJ que considerem a inconstitucionalidade das ações afirmativas no julgamento da ADPF impetrada pelo DEM.

Assim, podemos perceber com a análise destes documentos que o campo crítico às políticas de ação afirmativa no Brasil obedecem a uma relativa coesão e se concentram em torno de um núcleo argumentativo comum à maioria das manifestações. Vejamos cada um destes argumentos de maneira mais detalhada.

⁴⁴ Inicialmente, o PL 73/1999 de autoria da Deputada Nice Lobão do DEM do Maranhão, não tinha como intuito a instituição de uma política de caráter afirmativo, mas sim a substituição do tradicional modelo de acesso à universidade por um índice de coeficiente de rendimento dos alunos no decorrer do Ensino Médio. Entretanto sua proposta original foi alterada pelo substitutivo do relator Carlos Abcalil, a qual passou a conter um artigo voltado ao estabelecimento de cotas destinadas aos alunos egressos do Ensino Médio público bem como, dentre estas, cotas às etnias desfavorecidas, igual à sua representação na Unidade Federativa em que se encontra a universidade.

3.4.1 A contestação do conceito de “raças humanas”

Ainda que a grande maioria dos pesquisadores que se dedicam ao assunto convirja para a ideia de que o conceito de raça é apenas operacional e usado em termos de um fato socialmente construído nas esferas ideológicas e culturais, muitos dos críticos das cotas se dedicam à tentativa de desconstrução deste conceito. Entretanto, contraditoriamente, na maioria absoluta das vezes esta desconstrução tem como alvo a ideia de raça biológica e não social. Para tanto alegam que as “chamadas raças humanas são características físicas superficiais, que dependem de parcela ínfima de 25 mil genes estimados do genoma humano” (MANIFESTO: Cento e treze cidadãos antirracistas ..., 2008). Citam, como exemplo, que a cor da pele seria definida por meros dez genes.

Assim, na medida em que as “raças” não existem, sua consideração para a aplicação de uma política seria uma contradição, sendo mais coerente a busca de toda a sociedade pela superação deste tipo de distinção social, como defende o geneticista Sérgio Pena:

O fato assim cientificamente comprovado da inexistência das ‘raças’ deve ser absorvido pela sociedade e incorporado às suas convicções e atitudes morais. Uma postura coerente e desejável seria a construção de uma sociedade desracializada, na qual a singularidade do indivíduo seja valorizada e celebrada. Temos de assimilar a noção de que a única divisão biologicamente coerente da espécie humana é em bilhões de indivíduos, e não em um punhado de ‘raças’ (PENA, 2007, p. 41).

Deixando o campo biológico e adentrando a construção social e histórica das raças, argumenta-se que o conceito de raças humanas teve sua origem no esforço de estabelecer bases científicas para a classificação dos grandes grupos humanos, momento em que as aparências físicas passaram a ser associadas às aptidões e habilidades mentais. Este empreendimento pretensamente “científico” sustentava o discurso de superioridade natural dos povos mais aptos, o qual justificava a expansão colonial europeia pelo mundo (BENJAMIN, 2007, p. 29). Deste modo, estes autores tentam evidenciar que a existência do racismo é o que propiciou a ideia de raça, e não que o descobrimento da raça tenha dado origem ao racismo.

A história nos mostra de forma contundente: não foram as raças que originaram o racismo, mas o inverso. O ‘racismo científico’, a serviço da expansão imperial europeia na Ásia e na África, inventou as raças humanas (FRY et al., 2007, p. 20).

De acordo com estes autores, mesmo que as políticas de ação afirmativa estejam impregnadas de boas intenções, o estabelecimento de categorizações baseadas em características raciais poderia abrir perigosos precedentes na luta contra o racismo e as desigualdades que dele advêm. Desta forma, alguns críticos, como, por exemplo, Eunice Durhan (2003, p. 6), alegam que a baixa representação de negros nas universidades brasileiras seria um problema muito específico para se pensar em sacrificar princípios universais duramente conquistados. De modo que os possíveis benefícios destas políticas afirmativas não se equiparariam aos riscos, potencialmente altos, da racialização.

3.4.2 A releitura histórica e moral da escravidão

Um argumento que aparece de forma tímida, mas que não podemos deixar passar despercebido, é a ideia de que a atual reparação das atrocidades cometidas no período escravista aos negros encontraria grandes dificuldades na medida em que a escravidão não constituía um monopólio dos brancos. Para fundamentar seus argumentos estes críticos recorrem ao fato de que a demanda de mão de obra escrava nas Américas se relacionava intimamente com sua oferta por comerciantes africanos negros. No Brasil, segundo consta, havia um número grande de negros forros que eram proprietários de escravos, e, em alguns casos, chegavam mesmo a participar do tráfico escravista.

Por volta de 1830, na localidade de Sabará, em Minas Gerais, quase a metade dessa população livre de cor possuía escravos. Na região de Campos, em fins do século XVIII, um terço da classe senhorial era composto de descendentes de escravos (GÓES, 2007, p.60).

Desta forma, dicotomizar a responsabilidade sobre as estruturas escravistas em termos maniqueístas, que consideram simplesmente os brancos como sinônimo de senhores e algozes dos negros que seriam todos escravos, não corresponde à realidade histórica, pois “se há um aspecto da escravidão brasileira que vale destacar por contraste [à norte-americana] é o fato de que ela não passava rigorosamente pela linha da cor” (VAINFAS, 2007, p.85). Esta estrutura escravista tendeu a transformar os conceitos de “brancos” e “negros” em categorias sociais com uma reduzida relação com a realidade étnica concreta.

Durante o longo e doloroso período escravista, 'branco' e 'negro' foram essencialmente categorias sociais. Na escravidão, o 'branco' era o proprietário escravizador e o 'negro', o produtor escravizado – mesmo se o 'branco' possuísse eventualmente uma afrodescendência mais forte do que o seu 'negro'. No Brasil, ainda que minoritariamente, o escravista podia ser um africano ou um afrodescendente que se comportava com seu 'negro' como qualquer 'branco' (MAESTRI, 2007, p. 257).

Estes fatos também demonstrariam a inexistência de qualquer forma de solidariedade racial que superasse as determinações de classe, lembrando que os feitores e os capitães-domato, cujas atribuições eram a manutenção da produção – das maneiras mais brutais – eram negros africanos ou descendentes, como eram também os suboficiais e soldados encarregados da repressão aos quilombos. Além disso, o negro cativo era sistematicamente discriminado pelos negros e mulatos livres, fato que contribuiu de maneira fundamental para a manutenção do regime escravocrata (MAESTRI, 2007, p. 257).

Até mesmo no quilombo dos Palmares haveria escravidão. Quando negros se recusavam a fugir das fazendas para o quilombo eles eram raptados e transformados em escravos pelos próprios quilombolas. Além disso, as etnias africanas das quais se originaram várias levas de escravos trazidos ao Brasil são acusadas até a atualidade de explorarem o trabalho escravo de outras etnias africanas.

Para estes contestadores do discurso reparador das injustiças cometidas pelo regime escravocrata, a omissão destes fatos seria uma mera tentativa de mistificar a busca por privilégios (MARTINS, 2007, p. 99). Entretanto, estes argumentos atacam pura e simplesmente a ideia de ação afirmativa como a reparação dos prejuízos causados aos escravos e devidos a seus descendentes diretos, e não à ideia da ação afirmativa como política destinada à promoção de pessoas que enfrentam dificuldades de mobilidade social em função de uma identidade a eles atribuída e baseada em sua cor (FERES JÚNIOR et al, 2010).

3.4.3 A reinterpretação das desigualdades sociais brasileiras

Alguns críticos das ações afirmativas defendem que as profundas desigualdades enfrentadas pelo povo brasileiro não podem ser atribuídas meramente ao modelo de ingresso no Ensino Superior. Ou seja, não seria o vestibular o indutor das desigualdades, mas sim o ambiente já previamente desigual de sua realização. Além disso, as pessoas não teriam suas oportunidades determinadas primordialmente pela sua cor, mas por sua condição econômica.

No manifesto “Cento e treze cidadãos antirracistas contra as leis raciais” há a alegação de que as desigualdades sociais brasileiras estariam semeadas por todos os grupos étnicos:

A pobreza no Brasil tem todas as cores. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 2006, entre 43 milhões de pessoas de 18 a 30 anos de idade, 12,9 milhões tinham renda familiar *per capita* de meio salário mínimo ou menos. Neste grupo mais pobre, 30% classificavam-se a si mesmos como “brancos”, 9% como “pretos”, e 60% como “pardos (MANIFESTO: Cento e treze cidadãos antirracistas ..., 2008)

Estes argumentos visam convencer o público de que são as diferenças de renda as principais responsáveis pelas desigualdades sociais brasileiras, e não as diferenças de cor. Para Simon Schwartzman (2007), o que mais determina as desigualdades de apropriação de oportunidades, principalmente educacionais, seriam as diferenças de renda das famílias e a educação dos pais, além de outras variáveis como escola de origem; e somente em uma escala reduzida as diferenças de cor, o que o autor tenta demonstrar por meio de pesquisa de dados dos candidatos ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) 2005.

A média dos brancos na prova objetiva é de 42,9; dos pardos, 36,9, e dos pretos, 35,6, – uma diferença, portanto, de 7,3 pontos entre brancos e pretos. [...] Em termos de renda, as médias são de 31,6 para as famílias que ganham até um salário mínimo e 59,6 para famílias que recebem de 10 a 30 salários mínimos – 28 pontos de diferença, portanto. A diferença entre os filhos de mães só com educação primária e com educação superior é de cerca de 20 pontos (SCHWARTZMAN, 2007, p. 192).

Os dados mostrariam, portanto, que os principais definidores dos resultados do Enem são a renda familiar e a educação dos pais. Entretanto, se analisados de modo a se controlar estas variáveis, as diferenças de cor não são totalmente anuladas, e tendem a aumentar à medida que aumentam a renda e a educação das famílias. Isto dá a impressão de que a conversão de renda e educação familiar em oportunidades educacionais para os filhos não acontece de maneira uniforme entre os segmentos de cor.

Dentro de cada grupo de renda ou educação familiar, as diferenças de grupos de cor persistem, mas em menor grau: entre brancos e pretos (excluindo pardos), as diferenças são de dois pontos entre as famílias de um salário mínimo e de dez pontos entre as famílias entre as famílias de 10 a 30 salários mínimos; 3,1 pontos para os filhos de mães que só completaram o antigo ensino primário e 12 pontos para os filhos de mães que completaram a educação superior (SCHWARTZMAN, 2007, p. 193).

Mesmo diante destes números, Schwartzman não vê evidências de discriminação racial. Para este autor, as diferenças de conversão de renda e *background* familiar em oportunidades

educacionais podem ser explicadas por outros fatores. Dentre estes estariam os ganhos econômicos e sociais das famílias negras serem relativamente recentes, e os cursos superiores dos pais e mães de famílias negras serem em carreiras de pouco prestígio social e concluídos em instituições de baixa qualidade. Estes dois quesitos demonstrariam que estas famílias negras ainda não teriam conseguido acumular o capital cultural necessário à garantia de apropriação das melhores oportunidades escolares por seus filhos (SCHWARTZMAN, 2007).

3.4.4 A possibilidade de aumento do conflito racial

A possibilidade de acirramento dos conflitos raciais também é um dos argumentos que ecoam nos círculos críticos às políticas de cotas. Nesta perspectiva, este acirramento poderia ser consequência do processo de restauração do conceito de raças humanas pelo reconhecimento legal de diferenças étnico-raciais e pela possibilidade do pertencimento a uma ou outra categoria racial influenciar as chances de vida das pessoas. Na medida em que o racismo se ampara na crença em raças, a consolidação desta por meio de uma política de Estado poderia levar a um aumento do conflito racial.

O estabelecimento de políticas de reserva de cotas, na medida em que propugna uma representação igualitária dos grupos raciais nas esferas da vida social de maior prestígio e poder, oficializaria a divisão da sociedade entre brancos e não brancos, o que poderia levar a “um novo *apartheid*”. Mesmo que agora a situação seja mais favorável aos afrodescendentes, ela poderia incentivar o aumento do preconceito e criar situações permanentes de conflito étnico (DURHAN, 2003, p. 7). Este argumento também é defendido por Martinho, como podemos ver na seguinte passagem:

O que mais me assusta nessa história toda é a crença, para aqueles que acham que o Brasil é um País racista, de que as cotas contribuirão para o enfrentamento do preconceito. É exatamente o contrário. Na medida em que políticas públicas começarem a induzir pessoas a declarar sua ‘cor’ para fins de emprego ou acesso à universidade, será difícil conter o racismo. Principalmente entre a população ‘branca’ e pobre (MARTINHO, 2007, p. 182).

Além destas proposições, estes críticos alegam que as classificações raciais binárias teriam maior possibilidade de levar ao conflito do que as classificações múltiplas, como a

brasileira. Nas sociedades em que as classificações raciais são múltiplas, a ambiguidade traria a possibilidade de dissipação do conflito.

3.4.5 A comparação entre as relações raciais brasileiras e norte-americanas

Uma das críticas levantadas contra as ações afirmativas alega que a construção histórica do Brasil é profundamente diferente da de outros países que já contam com experiências nesta área como, por exemplo, os Estados Unidos. Enquanto neste país a abolição foi seguida de leis de caráter racial que propiciaram o estabelecimento de um processo segregacionista, no Brasil foram criados instrumentos que incentivavam a ideia de uma nação miscigenada, não sendo constatados movimentos racistas organizados ou expressões significativas de ódio racial. Uma vez que não é tradicional para o Brasil a categorização de raça legalmente explícita, já que nunca houve o estabelecimento de instituições segregacionistas formais em nosso país, o brasileiro nunca se viu constrangido por determinação legal a se identificar racialmente. Além disso, o Brasil sempre contou com um relevante índice de casamentos inter-raciais, além de não haver segregação racial por local de residência.

Os brasileiros tendem a borrar as fronteiras 'raciais', tanto na prática da mestiçagem quanto no imaginário da identidade, o que se verifica pelo substancial e progressivo incremento censitário dos 'pardos', que saltaram de 21% no Censo de 1940 para 43% na PNAD de 2006, e pela paralela redução dos 'brancos' (de 63% para 49%) ou pretos (de 15% para 7%). (MANIFESTO: Cento e treze cidadãos antirracistas ..., 2008)

Segundo alguns destes críticos, a maneira própria de classificação étnica do brasileiro, que se caracteriza por uma grande pluralidade de categorias, não corresponderia à classificação binária que o movimento negro e os defensores das políticas de cotas estariam tentando instituir para o Brasil. A classificação racial brasileira é naturalmente indefinida, o que pode ser percebido pela alta referência à noção de cor, a qual se relaciona a características estritamente fenotípicas que descrevem a combinação de cor da pele, textura do cabelo e formatos de lábios e nariz, não se relacionando necessariamente à origem. Ademais, a caracterização em forma de raça seria substituída pela caracterização na forma de cor, tornando a raça apenas implícita (BRANDÃO; MARINS, 2007, p. 40). Assim, a imposição de classificações fixamente amparadas no conceito de raça seria uma forma de remodelação

artificial das relações raciais da sociedade, uma vez que “Dois quintos dos brasileiros não se declaram nem ‘brancos’ nem ‘pretos’, e experimentos do IBGE com o rótulo ‘afrodescendente’ revelam que quase ninguém adota esta identidade” (FRY et al., 2007, p. 21).

As classificações relacionadas ao modo múltiplo permitem que os indivíduos sejam caracterizados de acordo com as situações, fato que levaria à “desracialização” das identidades individuais. Já o modo classificatório binário, por outro lado, teria por objetivo a divisão da sociedade de maneira dicotômica, entre negros e brancos. Este modo bipolar teria se originado nos Estados Unidos, onde a classificação racial é feita em apenas duas categorias. Nesta linha de pensamento, o modelo dicotômico norte-americano seria necessário às tentativas de superação das desigualdades raciais que se pautam pelo conflito, uma vez que acreditam que a maneira brasileira de classificar, construída sobre aparências, apenas mascararia a verdadeira distinção natural entre negros e brancos (FRY, 2003, p. 95-96). Assim, a introdução de políticas de ação afirmativa que exijam a definição de quem terá direito a seus benefícios transformaria o Brasil em um país de duas raças, incorrendo irremediavelmente na separação dos candidatos em duas categorias fixas, os beneficiados e os não beneficiados, que corresponderia, respectivamente, a negros e brancos (FRY; MAGGIE, 2004, p. 159).

3.4.6 A imposição do modelo racial norte-americano

Complementar ao argumento descrito na sessão anterior, para alguns críticos, as políticas de cotas brasileiras seriam frutos de imposições ideológicas norte-americanas, e, seguindo seus modelos de ações afirmativas, não considerariam a construção histórica e cultural da sociedade brasileira. Ou seja, soaria como a importação de ideias exóticas à nossa cultura. Assim, como assevera Simon Schwartzman, a substituição da categoria “preto” por “negro”, suprimindo as demais maneiras classificatórias seria uma tentativa de impor uma visão da questão racial em termos dicotômicos tal como ocorreu nos Estados Unidos. Entretanto, poucas são as pessoas que se reconhecem como afrodescendentes, de modo que o termo “negro” não encontra no Brasil o mesmo sentido que o termo “black” encontra nos Estados Unidos (SCHWARTZMAN, 1999, p. 16).

Nos Estados Unidos, modelo por excelência das políticas de cotas raciais, a abolição da escravidão foi seguida pela produção de leis raciais baseadas na regra da ‘gota de sangue única’. Essa regra que é a negação da mestiçagem biológica e cultural, propiciou a divisão da sociedade em guetos legais, sociais, culturais e espaciais. De acordo com ela, as pessoas são, irrevogavelmente, ‘brancas’ ou ‘negras’. Eis aí a inspiração das leis de cotas raciais no Brasil (MANIFESTO: Cento e treze cidadãos antirracistas ..., 2008)

As possíveis tentativas de imposição do modelo norte-americano de política de ação afirmativa ao Brasil são trabalhadas de maneira mais específica por Pierre Bourdieu e Luc Wacquant no texto “Sobre as artimanhas da razão imperialista” (2002). Para estes autores o debate em torno do multiculturalismo, e conseqüentemente das políticas de ação afirmativa, nos Estados Unidos, se deve aos permanentes resultados dos anos de exclusão racial associado a uma profunda crise “da mitologia do sonho americano” associado a um contexto de aumento das desigualdades sociais. A ideia de multiculturalismo serviria para encobrir a apropriação desproporcional dos instrumentos de reprodução das classes privilegiadas, através de um conceito étnico num ambiente de ausência do Estado (BOURDIEU; WACQUANT, 2002, p. 16).

Em conseqüência do imperialismo cultural que os Estados Unidos exercem sobre os demais países, seus temas e particularidades sociais se impõem sobre todo o planeta. Não obstante, esta exportação de questões sociais necessita de um processo de descotextualização histórica a fim de que possam se universalizar e deixar de serem reconhecidas como específicas daquela sociedade. Uma vez que estes temas estejam disseminados pelas diversas sociedades, eles tendem a se transformar em uma espécie de “senso comum universal” sem particularidades nem conexões culturais específicas, de modo a negar a relação de sua origem com uma realidade histórica e cultural particular de uma sociedade que se impõe como modelo e medida para tudo o mais (BOURDIEU; WACQUANT, 2002, p. 16).

No que diz respeito à questão racial, Bourdieu e Wacquant sugerem que na aplicação de categorias raciais norte-americanas às outras situações nacionais existe a tentativa de transformar a história de luta dos povos negros americanos em padrão para a luta de todos os povos oprimidos. Neste sentido haveria a imposição de um modelo norte-americano de relações raciais ao Brasil, sem considerar a constituição étnico-racial particular do país, substituindo o mito da democracia racial pela ideia não menos mitológica segundo o qual todas as sociedades são racistas, mesmo que aparentemente suas relações raciais não sejam tão distantes e hostis (BOURDIEU; WACQUANT, 2002, p. 19).

Na opinião de Bourdieu, a exportação destes problemas particulares da sociedade americana é ancorada em pontos de vistas eruditos e semieruditos que tentam se impor como

pontos de vista universais. A propagação das problemáticas americanas, incluindo sua doxa racial, encontraria apoio na ação das grandes fundações de filantropia e pesquisa que patrocinam apenas pesquisas que estejam de acordo com os critérios de ação afirmativa de modelo americano.

Assim, a Fundação Rockefeller financia um programa sobre 'Raça e Etnicidade' na Universidade Federal do Rio de Janeiro, bem como o Centro de Estudos Afro-Asiáticos (e sua revista *Estudos Afro-Asiáticos*) da Universidade Candido Mendes, de maneira a favorecer o intercâmbio de pesquisadores e estudantes. Para a obtenção de seu patrocínio, a fundação impõe como condição que as equipes de pesquisa obedeçam aos critérios de *affirmative action* à maneira americana, o que levanta problemas espinhosos já que, como se viu, a dicotomia branco/negro é de aplicação, no mínimo, arriscada na sociedade brasileira (BOURDIEU; WACQUANT, 2002, p. 22).

Desta forma, a habilidade em impor suas particularidades às demais sociedades tornaria os Estados Unidos excepcionais na promoção da ideia de globalização como a americanização do mundo ocidental. Universalizando suas particularidades e tornando-as dissociadas de sua história específica, os norte-americanos exercem, da forma mais eficaz, seu imperialismo cultural, impondo uma dicotomia racial de maneira arbitrária às realidades sociais mais complexas, e até mesmo a países como o Brasil, que até a pouco tinha um modelo de classificação racial que servia de contraexemplo do modelo norte-americano (BOURDIEU; WACQUANT, 2002).

Assim, sinteticamente, a globalização dos modelos de classificação racial não é resultado das estruturas de dominação se convergindo ao redor do mundo, e sim da universalização dos conceitos norte-americanos de raça que viajam associados às categorias eruditas, que, por sua vez, são exportadas para todo o mundo influenciado pelo imperialismo cultural (BOURDIEU; WACQUANT, 2002).

As perspectivas de Bourdieu e Wacquant ecoaram amplamente nos círculos acadêmicos brasileiros, e são compartilhadas por diversos analistas que também se colocam em oposição às ações afirmativas, como podemos ver de forma bem sintetizada nesta passagem da apresentação do livro "Divisões perigosas", que é uma compilação de textos de vários acadêmicos contrários às políticas de ação afirmativa, o qual foi amplamente divulgado no Brasil.

As políticas públicas de recorte racial em discussão no Brasil estão fortemente marcadas por tradições de outros países, e isso decorre da influência de orientações internacionais, agências multilaterais, redes transnacionais de movimentos sociais, e assim por diante. Em outras partes do mundo, essas políticas se apoiam em preceitos de grupos 'raciais' bem definidos, segundo os quais desde

longa data a sociedade se vê pautada na polaridade branco/negro (FRY et al., 2007, p. 21).

Como constata Pereira (2003), o debate entre os favoráveis e os contrários às ações afirmativas brasileiras não tem sido dos mais fáceis. Os críticos a estas políticas tendem a se apegarem ferrenhamente à harmonia racial e à mestiçagem como características indelévels de nosso país, além do discurso da importação e imposição de políticas exóticas à nossa convivência social. Do lado favorável, as proposições articulam argumentos e estatísticas substanciais, para demonstrar a necessidade de que todos os setores da sociedade caminhem juntos no enfrentamento das desigualdades raciais, defendendo as cotas como uma estratégia necessária e passageira. Como resposta às demonstradas desigualdades sociais, aqueles que se contrapõem às cotas reagem conclamando a necessidade de se resguardar os instrumentos sociais de aferição do mérito, além da possível racialização das relações sociais brasileiras.

Na tentativa de desconstrução dos argumentos envolvidos na ADPF impetrada pelo DEM, e em grande parte levantados nas demais esferas de debate por todos os que se colocam contrários às ações afirmativas, Feres Júnior (2010, p. 126) demonstra o quão estes argumentos carecem de fundamentos empiricamente comprovados, a despeito de serem em grande medida fruto de uma seleção de argumentos oriundos de uma vertente acadêmica contrária à adoção de ações afirmativas e propagandeada pela grande mídia nacional. Desta forma, este autor alerta para o perigo de se permitir que a força dos argumentos deixe de se pautar nos fatos em si, e passem a se amparar no poder de agenda da grande mídia e nas credenciais de quem os sustentam, colocando em risco um debate tão importante para o Estado democrático.

4. O POTENCIAL DE DETERMINAÇÃO DAS PERSPECTIVAS IDEOLÓGICAS NA CONSTRUÇÃO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

Normalmente, quando nos referimos à ideologia, em estudos que se dedicam à compreensão das dinâmicas subjacentes à construção política, uma área de polêmica cerca o tema. Diante de todas as possibilidades e explicações dos fenômenos ideológicos, será possível se referir a eles enquanto um conjunto de referências sociais aos quais os agentes políticos recorrem na busca de significado, ou de significar suas ações? Em caso afirmativo, é possível trabalhar com a concepção de ideologia enquanto ideias munidas de sentido, desde que consideradas como adaptadas a um estado social específico, superando a noção de falsidade ou verdade? Uma vez respondidas estas questões, estaríamos respondendo consequentemente em que nível as ideologias políticas podem ser consideradas como conjuntos relativamente consistentes de pressupostos normativos dedicados a descrever qual, e como, seria um mundo melhor, ou pelo menos preferível.

O termo ideologia remonta ao final do século XVIII, quando da tentativa de Destutt de Tracy⁴⁵ de criar uma ciência que se dedicasse ao estudo da gênese das ideias. Filiado à Escola Sensualista Francesa de Condillac, Destutt de Tracy objetivou captar as ideias à luz de suas origens e constituições através do exame das faculdades humanas, especialmente sua constituição fisiológica e psicofisiológica. Uma ciência destinada a explicar a origem das ideias poderia sustentar-se sobre o argumento de que a vida mental resulta do conjunto das sensações experimentadas pelos indivíduos, contrapondo-se à concepção proposta por René Descartes de que as ideias teriam sua existência inata (PADILHA, 1971, p. 50).

No entanto, o conceito que se solidificou para a posteridade, e é usualmente empregado, deve sua criação a Napoleão, que usou a palavra de forma pejorativa para designar adversários de suas ambições imperiais, dos quais constava Destutt de Tracy. Na sessão do conselho de Estado de 20 de dezembro de 1812, na tentativa de atribuir aos sensualistas todas as desgraças pelas quais a França passava, Napoleão chamou àqueles de ideólogos, querendo expressar um tipo de pensador que buscava a substituição das condições políticas concretas por ideias meramente abstratas, decididamente divorciados da realidade. Deste momento em diante o conceito passou a designar teorias abstratas e duvidosas que, no entanto, se consideravam fundadas sobre os pilares da razão e da ciência, destinadas a

⁴⁵Nobre francês e oficial do rei que aderiu à revolução e publicou, em 1811, a obra “Elementos de ideologia”.

estabelecer parâmetros para a atuação política de acordo com modelos sociais, por elas criados (BOUDON, 1989, p. 35-36). Assim, o conceito ficou marcado pela ambiguidade e recorrentemente considerado como um perigoso alheamento da realidade.

Karl Mannheim sugere que a designação, por Napoleão, do conceito moderno pelo qual o termo ideologia passaria a ser correntemente aceito denuncia sua origem em um ambiente dominado por agentes de ação política, o que pode ser percebido pela contestação da validade do pensamento idológico justamente em contraste com a arena política prática. Deste modo, sua inutilidade aflora no momento em que há a necessidade de ser colocada em prática. A contraproposta de que o único acesso à realidade digno de confiança residiria na atividade prática evidencia uma perspectiva pragmática implícita já nas acusações de Napoleão (MANNHEIM, 1972, p. 98-99).

Boudon (1989, p.71-72) estabelece que as definições pelas quais a ideologia atualmente é tratada podem ser distinguidas entre a forma tradicional e a moderna. A forma tradicional é aquela relacionada à ideia de distinção da ideologia pelo critério do verdadeiro e falso; enquanto a concepção moderna trabalha com a noção de sentido, pela qual uma determinada ideia pode ter sentido desde que considerada como adaptada a um estado social específico, superando a noção de falsidade ou verdade. Associado a estas definições, Boudon ainda estabelece um quadro analítico que sugere que os fenômenos ideológicos podem ser explicados em termos de racionalidade, em contraste com a maioria das tradições intelectuais que compreendem a ideologia apenas como resultado de forças alheias ao controle do agente. Para o segmento explicativo que considera a ideologia em termos racionais, esta pode ser considerada como comportamentos plenamente compreensíveis, na forma de respostas bem adaptadas dos agentes ao ambiente social.

Usando um significado próximo ao de Napoleão, Marx dá início a uma fecunda tradição na qual o conceito de ideologia será exaustivamente trabalhado, e na maioria das vezes visto de maneira negativa. Para este autor, o conceito de ideologia expressa a existência de um elo entre formas “invertidas de consciência” e a existência material dos homens. Ou seja, a ideologia seria a distorção oriunda das contradições sociais, que por sua vez operariam na ocultação destas mesmas contradições. Desta forma, as ideologias contribuiriam para o mascaramento dos propósitos históricos das classes sociais, amparando-se na conexão entre as relações de produção e o desenvolvimento científico sob o capitalismo. Não obstante sua conceituação negativa da ideologia, Marx nunca pretendeu negar a existência ou a eficácia causal das ideias, nos moldes do materialismo reducionista, o que o preocupava era a autonomia e o primado explicativo excessivamente atribuído a elas (BOTTOMORE, 2001).

Entre os maiores contribuintes à tradição marxista relacionada à conceituação da ideologia está Louis Althusser. Este propõe que os sistemas ideológicos residem sobre a posse de um sistema e de um leque de representações que lhes são próprios e imbuídos de existência e papel histórico numa determinada sociedade. Ou seja, a ideologia é um conjunto de ideias, conceitos e representações que estão fora do campo de cobertura do discurso científico. Assim, como não respondem a uma necessidade objetiva de conhecimento, não precisam ser necessariamente verdadeiras ou falsas, porém seriam indispensáveis para a vida social, a qual se encontraria permeada por diversas estruturas ideológicas (BOUDON, 1989, p. 26-27).

Já Raymond Boudon, (1989, p.19) sugere que o surgimento das ideologias está relacionado à racionalidade humana, sendo um ingrediente natural da vida social, e que deve ser percebida enquanto um complexo de ideias plenamente compreensíveis que, no entanto, não deixam de carregar um considerável grau de irracionalidade, tanto em sua gênese, quanto em sua difusão. Deste modo, o trato que precisaríamos ter para com o estudo dos fenômenos ideológicos deve, na medida do possível, considerar que a adesão às ideias recebidas são comportamentos embebidos em racionalidade, a exemplo de qualquer outro comportamento, podendo ser bem definida como “[...] uma doutrina que repousa sobre uma argumentação científica e que é dotada de uma credibilidade excessiva ou não fundada” (BOUDON, 1989, p. 46). Para fundamentar suas conclusões, Boudon segue como referencial a teoria weberiana de que os fenômenos sociais podem ser explicados pela tentativa de reduzi-los a comportamentos racionais individuais que dão origem aos fenômenos, introduzindo componentes de cunho irracional somente mediante a exaustão deste método (BOUDON, 1989, p. 9-15).

Com um ponto de vista coincidente ao de Marx, quanto à ênfase nos ingredientes sociais da formulação ideológica e ao mascaramento das condições sociais reais, Mannheim (1972) advoga que a ideologia pertence a uma categoria de ideias que mesmo não se validando universalmente como verdade, o que seria permitido apenas pela construção científica, também não são construções ilusórias ou fantasiosas. Além disso, elas ainda podem assumir formas variadas, tais como sistemas de proposições descritivas ou prescritivas. Desta forma, as ideologias seriam complexos de ideias destinados a orientar as atividades envolvidas na manutenção da ordem existente e, ao lado das utopias⁴⁶, serviriam como

⁴⁶ Mannheim opõe ao conceito de ideologia a ideia de “*utopia*” pelo qual determinados grupos socialmente oprimidos se encontrariam tão interessados na destruição e transformação das condições sociais vigentes que acabam percebendo, inconscientemente, apenas os elementos que tendem a negar a situação, negligenciando o que realmente existe, tendo seu pensamento voltado apenas para a mudança. Na medida em que este pensamento

catalisador de atenção a aspectos da realidade que, de outra forma permaneceriam obscuros. Sua principal característica é que podem ser classificadas de acordo com seu momento histórico. Assim, as ideologias pertenceriam a momentos históricos passados, cuja compreensão somente se dará se levar em conta o ambiente em que os atores que as construíram estavam inseridos, podendo, perfeitamente, ser compreendidas sob argumentos racionais.

Para Mannheim, o reconhecimento dos processos ideológicos iniciou-se no momento em que a descrença do homem para com seus iguais atingiu um nível de reconhecimento metódico totalmente explícito, levando à consideração de que os equívocos que levam os indivíduos a fazerem coisas erradas não são meros frutos de sua astúcia ou malícia. A partir do momento em que se busca encontrar, em um fator social, a fonte de engano do adversário, se está fazendo uma interpretação ideológica; neste momento o engano deixa de ser considerado oriundo de mentiras calculadas para ser percebido em função da condição social em que se encontra o agente. Desta forma, a concepção de ideologia é vista enquanto aparato conceitual distorcido e defeituoso que se coloca entre a simples mentira e o erro.

Refere-se [a ideologia] a uma esfera de erros de natureza psicológica que, ao invés do engano deliberado, não são intencionais, mas decorrem inevitável e involuntariamente de certos determinantes causais (MANNHEIM, 1972, p 87).

Mannheim dedica-se a desvendar a maneira como o pensamento realmente funciona na vida pública e política enquanto instrumento de ação coletiva; para tanto, elabora um método que seja capaz de descrever e analisar este tipo de pensamento e suas mudanças. O método apresentado por Mannheim baseia-se na sociologia do conhecimento, cujo princípio, por sua vez, ampara-se na tese de que determinados modos de pensamento somente podem ser compreendidos à luz de suas origens sociais (MANNHEIM, 1972, p. 29-30). Desta forma, a identificação das produções mentais, para Mannheim, somente são inteligíveis em sua relação com situações históricas determinadas, para as quais estão adaptadas (BOUDON, 1989, p. 61-64). Ou seja, a situação concreta de vida do pensador vai determinar suas ideias sociopolíticas, que por sua vez seriam incapazes de crescerem de reflexões incorpóreas (GEERTZ, 2008, p. 107).

Assim, a sociologia do conhecimento de Mannheim considera que o pensamento é fruto dos agrupamentos sociais que desenvolvem estilos particulares de respostas às situações

é incapaz de diagnosticar a situação concreta, serve apenas para dar orientação à ação, e mostra aversão a qualquer constatação que possa debilitar o desejo ou a crença na alteração das condições (MANNHEIM, 1972).

características de suas posições comuns. Desta forma, o pensamento não emerge de indivíduos, mas deve ser compreendido no contexto de uma situação histórico-social real, a partir da qual o pensamento individual diferenciado pode, gradativamente, surgir. Nesta perspectiva os indivíduos isolados seriam incapazes de pensar, apenas participam de um pensar socialmente coletivo, acrescentando sua contribuição ao que outros homens pensaram antes deles. Assim, os indivíduos são predeterminados em um duplo sentido, na medida em que recebem situações reais determinadas e herdadas padrões de pensamento apropriados a ela; e contribuem na busca de adequação dos modos herdados aos novos desafios das variações das situações sociais atuais (MANNHEIM, 1972, p31). Entretanto, Mannheim assinala que estas construções mentais não devem ser consideradas como meros reflexos passivos ou anônimos, já que os atores sociais – especializados e não especializados em atividades intelectuais – tomam parte ativamente de sua construção cujo nível de adaptação histórica também pode ser variável (BOUDON, 1989, p. 61-64).

Nesta perspectiva, o pensamento humano também é considerado em termos de sua inserção no contexto da ação coletiva. Tendo em vista que os homens tendem a agir em grupos diversamente organizados, suas ações são associadas a alguns e opostas a outros, o que determinará seu pensamento em relação aos demais agentes envolvidos nos processos sociais, em associação ou disputa. Ou os homens se empenham associados a seu grupo na manutenção das estruturas atuais ou tentam transformá-las em uma dinâmica permanente de conflito social organizado na forma de grupos de interesse.

Mannheim (1972, p. 63-64) descreve a inserção das concepções ideológicas na esfera política tendo como ponto inicial a necessidade de o Estado absolutista prover sua própria interpretação para o mundo, o que, com a democratização da sociedade, abriu um precedente que permitiu à esfera política usar suas concepções de mundo como arma em disputas que não eram meramente pelo poder, mas sim por concepções políticas de mundo diversas. A partir deste momento os partidos tenderiam a sistematizar seus conflitos com fundamentos filosóficos, transformando suas visões de mundo em pensamentos metódicos bem fundados e com conclusões prescritas. Desta forma, o surgimento do amálgama entre os pensamentos político e científico teve como ponto positivo a tendência de se pensar a sociedade e a política sob as categorias da análise científica.

Já a busca da compreensão que Pierre Bourdieu tem do que podemos chamar de ideologia pode ser encontrada em uma série de conceitos pelos quais transita sua teoria. Conceitos tais como sistemas ideológicos, representações do mundo social, visões do mundo, sistemas simbólicos, entre outras, que coincidem com a noção que podemos atribuir à

definição de ideologia, e que pode ser considerada enquanto um sistema de conceitos e proposições que visam explicar o mundo social, os quais se encontram instituídos na exterioridade das consciências particulares (SILVA, 2005, p. 193).

Bourdieu contesta a perspectiva marxista de atribuir privilégio às funções políticas dos sistemas simbólicos, deixando de considerá-lo enquanto matéria de busca das origens e formas do conhecimento. Em uma perspectiva mais ampla, a ideologia seria um sistema simbólico que, mesmo sendo apresentado como um sistema de interesses universais comuns a todos os agentes, é na verdade destinado ao serviço de interesses específicos e particulares. Pelo estabelecimento de uma comunicação imediata entre os membros das classes dominantes, os sistemas culturais dominantes garantem, além da integração destas classes, sua distinção perante as demais, fatos que, porém, são obscurecidos pela propagação da ideia fictícia de integração da sociedade. Esta ilusão de integração social total, por sua vez, favorece a desmobilização da classe dominada, que adere à ordem estabelecida na forma de distinções hierarquizadas.

Este efeito ideológico, produ-lo a cultura dominante dissimulando a função de divisão na função de comunicação: a cultura que une (intermediário de comunicação) é também a cultura que separa (instrumento de distinção) e que legitima as distinções compelindo todas as culturas (designadas como subculturas) a definirem-se pela sua distância em relação à cultura dominante (BOURDIEU, 1989, p 10-11).

A função ideológica do discurso dominante realiza-se de forma mais característica na homologia entre as estruturas dos campos de produção ideológica e o campo da luta de classes, o que faz com que as lutas econômicas e políticas entre as classes sejam percebidas de forma suavizada, impondo a ordem estabelecida como natural pela imposição de sistemas de classificação e de estruturas mentais ajustadas às estruturas sociais. Ou seja, a reprodução, por parte dos sistemas de classificação internos, dos sistemas de classificação políticos e dos princípios fundamentais da divisão do trabalho moldam, de forma transformada, os sistemas de explicação dos campos especializados. “O efeito propriamente ideológico consiste precisamente na imposição de sistemas de classificação políticos sob a aparência legítima de taxonomias filosóficas, religiosas, jurídicas, etc.” (BOURDIEU, 1989, p. 14).

Desta forma a dominação de uma classe sobre outras é assegurada pela imposição e legitimação da dominação por parte dos sistemas simbólicos em sua função política, os quais trabalham na forma de instrumentos estruturados e estruturadores de comunicação e conhecimento. Assim, o poder de estabelecer o sentido imediato do mundo pela construção de

uma realidade específica, caracteriza-se no poder simbólico, e a batalha por impor a definição do mundo social de acordo com os interesses de cada classe ou fração de classe consiste em uma luta simbólica, que pode ser levada a campo pelos próprios agentes dominantes ou via agentes especialistas em produção simbólica (BOURDIEU, 1989, p. 11).

Não obstante, a produção ideológica por meio da produção simbólica profissional, levada a cabo pelos especialistas não deve ser reduzidamente considerada de forma a relacionar perfeitamente os produtos ideológicos aos interesses das classes aos quais ele está servindo. Pelo contrário, as ideologias devem ser consideradas como duplamente determinadas, já que devem suas características tanto aos interesses de classes aos quais elas servem, quanto aos interesses específicos daqueles que as produzem, bem como às características envolvidas na lógica do campo em que foram produzidas. Assim, os produtores de ideologia somente servem aos interesses das classes dominantes por acréscimo, tendendo a valorizar seu capital específico a fim de colocá-lo sempre no topo da hierarquia dos princípios de hierarquização.

Bourdieu defende a necessidade de considerar, de forma integrada, as representações que os agentes têm do mundo social com suas próprias contribuições para a construção da visão de mundo, o que acontece por meio do trabalho de representação necessário à imposição de uma perspectiva relacionada a sua identidade social, e que conseqüentemente contribuirá objetivamente para construção deste mundo. O autor assinala, ainda, que a percepção do mundo social seria produzida por uma dupla estruturação social, tanto em um sentido objetivo quanto em um sentido subjetivo. Enquanto objetivamente a percepção de mundo seria estruturada pelas probabilidades desiguais de ligação das autoridades aos agentes; em termos subjetivos os esquemas de percepção são expressões do estado das relações simbólicas, uma vez que são produtos de lutas simbólicas anteriores (BOURDIEU, 1989, p. 139-140).

Desta forma, Bourdieu considera que tanto a percepção do mundo social quanto sua construção operam em um nível anterior ao nível das representações explícitas ou verbais, as quais estariam mais relacionadas à incorporação de estruturas objetivas do espaço social, que tendem a colocar o mundo social para os agentes como plenamente natural, impedindo qualquer forma de rebelião ou mesmo contestação, como o próprio Bourdieu menciona, “Mais chegado a um inconsciente de classe do que a uma ‘consciência de classe’ no sentido marxista [...]” (BOURDIEU, 1989, p 139-140).

A noção de ideologia, que desde sua definição por Napoleão tendeu a ser considerada sob aspectos que realçam sua ilegitimidade para a caracterização do mundo real em que os

agentes estão inseridos, começa a ser contestada pelas vertentes teóricas ligadas à interpretação culturalista, mais precisamente por seu principal expoente, Clifford Geertz, para o qual as Ciências Sociais têm encontrado certa dificuldade no desenvolvimento de uma concepção não valorativa da ideologia. A despeito de algumas tentativas neste sentido, como a que permeou a obra de Karl Mannheim, o conceito de ideologia é permanentemente trabalhado de maneira valorativa, mais especificamente, pejorativa, como um modo de pensamento que está, irremediavelmente, afastado de seu caminho correto. De modo que se constitui numa ironia da história intelectual moderna o fato de o termo ideologia ser tratado de forma tão ideológica, tendo, na maioria das vezes, sido relacionada a categorias como: tendência a supersimplificação, linguagem emotiva e adaptação ao preconceito público (GEERTZ, 2008, p. 107).

Para Geertz, o fracasso das Ciências Sociais em empreender uma análise não valorativa da ideologia se deve à sua consideração como uma entidade em si mesma, na forma de sistemas ordenados de símbolos culturais, deixando de lado a descrição dos contextos sociais e psicológicos nos quais são originados e estão imersos, o que, na visão deste autor, denunciaria antes uma inépcia teórica que uma indisciplina metodológica. Desta forma, Geertz identifica o viés valorativo que a grande maioria das teorias voltadas ao desvendamento das estruturas ideológicas e portadora, por meio de perspectivas que percebem as ideologias como ideias que não passam de desvios da verdade, logo, algo que deve ser superado. Assim, somente no momento em que as Ciências Sociais aperfeiçoarem seu aparato conceitual, tornando-o mais capaz de lidar com os significados, e conseguir apreender de maneira mais exata este objeto, ela estará apta a tratar o conceito de ideologia de maneira menos ideológica (GEERTZ, 2008, p108-109).

Quanto aos determinantes sociais da ideologia, Geertz identifica duas das principais linhas teóricas de interpretação, que são: a “teoria do interesse” e a “teoria da tensão”. Ainda que não sejam contraditórias, a teoria da tensão surgiu em resposta às dificuldades empíricas da teoria do interesse, o que lhe possibilitou um maior grau de complexidade e abstração, tornando-a, desta forma, um aparato conceitual mais penetrante e abrangente (GEERTZ, 2008, p.112).

A teoria do interesse ampara-se na perspectiva de que a ideologia constitui-se de uma máscara e de uma arma, usadas em um ambiente de luta universal pela perseguição de vantagens e poder. Esta teoria ganhou força pela manutenção do enraizamento dos sistemas culturais às estruturas sociais, enfatizando a dependência das motivações dos que professam os sistemas ideológicos em tenderem em direção a sua posição ou classe social. No entanto, o

uso exclusivamente de seu aparato teórico não sana as dificuldades que esta teoria encontra ao enfrentar as complexas interações entre os fatores social, psicológico e cultural (Geertz, 2008, p113).

Deste modo, Geertz sugere que, em decorrência de uma “psicologia demasiado anêmica e uma sociologia excessivamente musculosa” (GEERTZ, 2008, p. 113), tal teoria tende a oscilar entre o utilitarismo e o historicismo, ambos igualmente superficiais. Enquanto o utilitarismo parte da consideração dos homens como seres impelidos por um cálculo racional e conscientemente reconhecido, o historicismo considera-os como condicionados por compromissos sociais vagamente estabelecidos. De outro lado, a concepção da ideologia, apenas enquanto mais uma arma na interminável luta pelo poder, leva-a a ser compreendida como um aparato excessivamente ardiloso, negligenciando suas funções sociais mais amplas, relacionadas à definição das categorias sociais e à estabilidade das expectativas, na medida em que mantém as normas sociais, fortalece o consenso e alivia as tensões; ou agindo de modo contrário, desestabilizando as expectativas sociais. A superação da teoria do interesse se dá, portanto, tendo em vista que suas descobertas em relação à complexa interação entre fatores sociais, psicológicos e culturais se choca com inépcia de seu aparato teórico (GEERTZ, 2008).

Já a teoria da tensão tende a perceber a ideologia mais em termos de sintoma e remédio, em um esforço dos agentes sociais para superarem um desequilíbrio sociopsicológico que promove a ansiedade dos homens. Da mesma forma que a teoria do interesse, a teoria da tensão trabalha seus conceitos simultaneamente nos níveis psicológico e sociológico, uma vez que se refere ao mesmo tempo às vantagens individuais e às estruturas nas quais se movimentam os indivíduos. Assim, a teoria da tensão trabalha tanto com estados de tensão individuais, quanto com deslocamentos societários. Porém, esta teoria tende a sistematizar mais o ambiente que perfaz o pano de fundo motivacional e o contexto social, associando-os (GEERTZ, 2008).

A teoria da tensão trabalha com a ideia de que a sociedade é cronicamente mal integrada, fato que vai frustrar o sucesso dos arranjos sociais, que são impossibilitados pelos problemas funcionais e as insolúveis antinomias sociais: “entre a liberdade e a ordem política, a estabilidade e a mudança, a eficiência e a humanidade, a precisão e a flexibilidade, e assim por diante” (GEERTZ, 2008, p114). Deste modo, a sociedade é considerada extremamente discrepante em relação a todos os seus setores.

São nas experiências dos atores, no nível de suas personalidades – que por sua vez também não deixam de serem sistemas mal integrados de desejos conflitantes – que estas

tensões sociais afloram, reverberando o que é visto coletivamente como inconsistências estruturais em sentimentos de insegurança pessoal, levando o homem moderno a um desespero padronizado. É como resposta padronizada ao desespero advindo das tensões padronizadas de um papel social, proporcionando uma saída simbólica às perturbações emocionais oriundas de todo o desequilíbrio social, que a ideologia é pensada pela teoria da tensão. “Ela [a ideologia] fornece uma ‘saída simbólica’ para as perturbações emocionais geradas pelo desequilíbrio social” (GEERTZ, 2008, p. 114). E desde que as perturbações sociais sejam coincidentes entre um grande número de agentes, podemos prever que as reações ideológicas destes agentes também sejam semelhantes.

Não obstante, a teoria da tensão não dá conta de explicar a ideologia em termos funcionais, atendo-se principalmente em esquadrihar os motivos da preocupação ideológica, deixando de lado suas consequências. Além disso, tanto a teoria da tensão quanto a do interesse pecam por passarem muito abruptamente da análise das fontes à análise das consequências, sem considerarem a ideologia enquanto sistema de símbolos interatuantes e padrões de significados entrelaçados (GEERTZ, 2008, p. 116).

O fato de as tentativas de análise sociológica da ideologia ficarem praticamente restritas às vertentes teóricas da tensão e do interesse deve-se, principalmente, à tendência da percepção das estruturas mentais alheias de maneira nivelada, o que não permite alternativas, senão a consideração de que os não informados estejam enganados e os não reflexivos estejam sendo deliberadamente excitados. As duas vertentes teóricas, portanto, deixam de considerar que as formulações ideológicas possam ter a capacidade de apreender, formular e comunicar realidades sociais, fatos estes que podem ser as fontes de seu poder, deixando, assim, de interpretar os potenciais de eficácia dos símbolos (GEERTZ, 2008, p. 118).

Como Geertz sugere, então, a principal deficiência das Ciências Sociais quanto à análise da ideologia encontra-se em uma profunda negligência para com o funcionamento dos símbolos. Isto levaria à falta de um arcabouço analítico que se dedique a lidar com formas de linguagens figurativas, as quais teriam um papel de grande importância na apresentação pública das atitudes pessoais. Deste modo, acaba faltando aos analistas ferramentas que lhes possibilitem construir o significado das afirmações ideológicas (GEERTZ, 2008, p118).

Partindo do princípio de que a cultura pode ser compreendida como “mecanismos de controle”, comparável a teias de significados que são criadas pelos homens e nas quais eles se encontram emaranhados, Geertz assume a análise da cultura como eminentemente interpretativa, a qual deve procurar significados junto aos arranjos sociais que, se olhados somente pelos seus aspectos superficiais, podem parecer altamente enigmáticos. Assim, uma

ciência que busque a análise das culturas deve abandonar a expectativa do estabelecimento de leis gerais, atividade que seria mais relacionada às ciências experimentais.

A consideração da cultura enquanto um “mecanismo de controle” se dá tendo em vista que o ato de pensar é compreendido como a conjunção de uma série de exercícios exteriores ao indivíduo, o qual encontra seu ambiente natural nos espaços coletivos de intercâmbio social, em que há um tráfego permanente de símbolos significantes. Estes símbolos, por sua vez, são usados para impor significados às experiências humanas, podendo ser desde palavras, sons até joias ou artigos mecânicos, os quais são sempre anteriores ao indivíduo, uma vez que no nascimento de qualquer pessoa particular estes já se encontram instalados e com seu uso corrente na comunidade, podendo sofrer alterações parciais oriundas ou não das interferências individuais. A existência desses símbolos obedece sempre à necessidade de “fazer uma construção dos acontecimentos pelos quais ele [o indivíduo] vive, para auto-orientar-se no ‘curso corrente das coisas experimentadas’” (GEERTZ, 2008, p.33).

Assim, o pensamento humano é primordialmente público e social, conduzido por meio de materiais da cultura comum, e acontece na forma da construção de imagens do ambiente que funcionarão, hipoteticamente, mais rápido que o real, a fim de fornecer previsões, que acontecem pela observação dos resultados das inúmeras manipulações pelas quais podem passar os modelos. Tendo sido reportadas as tendências mais gerais, estas serão projetadas sobre o ambiente, principalmente sobre os ambientes complexos. Desta forma, a construção de modelos com os aspectos mais relevantes do ambiente é o primeiro passo para a solução de problemas, transformando situações experimentalmente obscuras em situações claras, coerentes, organizadas e harmoniosas (GEERTZ, 2008, p.57).

Em suma, o intelecto humano, no sentido específico do raciocínio orientador, depende da manipulação de certos tipos de recursos culturais, de maneira tal a produzir (descobrir, selecionar) os estímulos ambientais necessários ao organismo – qualquer que seja o propósito; trata-se de uma busca de informação (GEERTZ, 2008, p. 57).

Os modelos que os complexos simbólicos fornecem contam com uma dupla determinação, eles são ao mesmo tempo modelos “de” e modelos “para”. Na consideração do primeiro caso, o que ocorre é a manipulação das estruturas simbólicas com o objetivo de traçar paralelos com as estruturas não simbólicas, ou seja, as construímos para termos uma visão global, porém, resumida do funcionamento de algo, na forma de uma imitação de um ambiente real, um modelo da realidade; já no caso de considerarmos o modelo simbólico envolvido na função “para”, o que podemos perceber, em um movimento inverso do primeiro, é a conformação das realidades aos sistemas simbólicos, ou seja, os sistemas simbólicos

tornam-se modelos para a realidade, sob os quais ela passa a ser organizada. Desta forma os modelos simbólicos assumem um duplo sentido, ao mesmo tempo em que fornecem uma visão em perspectiva do ambiente real, também conferem um quadro de significados ao qual este ambiente deve se moldar.

Diferente dos genes e outras fontes de informação não simbólica, os quais são apenas modelos ‘para’, não modelos ‘de’, os padrões culturais têm um aspecto duplo, intrínseco – eles dão significado, isto é, uma forma conceitual objetiva, à realidade social e psicológica, modelando-se em conformidade a ela e ao mesmo tempo modelando-a a eles mesmos (GEERTZ, 2008, p. 69).

A estreita percepção que tende a compreender a ideologia em termos de concepções supersimplificadas da realidade, ante as concepções científicas, são incapazes de captar as sutis e recíprocas influências e as figuras simbólicas, das quais se formam as ideologias, e as realidades da vida social. A análise dos discursos ideológicos requer a reconstrução de conexões referenciais entre a estrutura semântica e a realidade social, de onde advém um quadro de configuração de significados dissimilares que se entrelaçam para dar origem ao poder explicativo e à força retórica do símbolo final. Todo este processo toma lugar no exterior das mentes individuais, no ambiente onde as pessoas se comunicam e se compreendem (GEERTZ, 2008, p.119-120). Desta forma, podemos perceber que “Não é a verdade, portanto, que varia com o contexto social, psicológico e cultural, mas os símbolos que construímos em nossas tentativas, nem sempre efetivas, de apreendê-la” (GEERTZ, 2008, p119).

É partindo, portanto, do princípio da publicidade do pensamento humano que Geertz tenta superar as dificuldades que as Ciências Sociais encontram ao tratar da ideologia. Esta perspectiva, nomeada “teoria extrínseca”, trabalha, como visto, com a ideia do pensamento como criação e manipulação de sistemas simbólicos que servirão de modelos aos outros sistemas, facilitando sua compreensão e predição. Desta forma, o pensamento consiste na combinação dos modelos simbólicos com os estados e processos do mundo em geral (GEERTZ, 2008, p.121). Esta teoria pode ser chamada de extrínseca pelo fato de que os sistemas ou complexos simbólicos são fontes de informação eminentemente exteriores ao organismo dos indivíduos. Para ilustrar, Geertz as compara aos genes, que modelam o modo de agir das criaturas fisiologicamente, ou seja, de maneira intrínseca. Desta forma, os sistemas simbólicos são considerados como fontes de informação extrínseca, que ao lado do arranjo genético – intrínseco –, fornece os moldes que vão definir processos externos a eles mesmos (GEERTZ, 2008, p. 68).

A função que os modelos simbólicos assumem teria sua necessidade assegurada pela alta variabilidade do comportamento humano, que é determinado somente de forma parcial por fontes de informação intrínsecas – genéticas –, fazendo-se necessário seu controle por fontes extrínsecas na medida em que resultados coerentes são esperados numa coletividade. Sem o balizamento dos comportamentos pelos modelos simbólicos, os seres humanos teriam dificuldades em encontrar sentidos de direção e autocontrole, o que os resumiriam a um emaranhado de impulsos e emoções (GEERTZ, 2008, p. 73). Desta forma, o imenso número de respostas possíveis ao homem deve ser constrangido por gabaritos culturais que têm por objetivo organizar a sequência das atividades sem as quais sua existência seria duvidosa. Em outras palavras, “é através da construção de ideologias, de imagens esquemáticas da ordem social, que o homem faz de si mesmo, para o bem ou para o mal, um animal político.” (GEERTZ, 2008, p. 124). Assim, tanto os símbolos quanto os sistemas simbólicos cognitivos e expressivos podem ser compreendidos como fontes extrínsecas de informação, pelas quais a vida pode ser padronizada, em outras palavras, “mecanismos extrapessoais para a percepção, compreensão, julgamento e manipulação do mundo.” (GEERTZ, 2008, p.121).

A consideração do processo de pensamento em termos de um processo público não visa negar o papel da consciência individual, mas sim ressaltar que as percepções conscientes são atos de reconhecimento dos objetos, ou o que quer que seja o foco do pensar, mediante sua identificação sobre um pano de fundo simbólico. A consciência das coisas em si não é suficiente sem a consciência do que esta coisa é de fato, o que denuncia a profunda diferença entre a simples apreensão sensorial da forma e sua apreensão mediada por seus significados simbólicos (GEERTZ, 2008, p. 122).

Enquanto fontes extrínsecas de informação simbólica, as formulações ideológicas sistemáticas são requeridas nos momentos em que as regras estabelecidas da vida social são questionadas, agindo tanto no sentido de manter os procedimentos já consagrados, quanto no sentido de alterá-los. A função da ideologia, portanto, é fornecer, por meio de conceitos simbólicos, imagens persuasivas pelas quais as estruturas complexas podem ser mais facilmente apreendidas. Assim, a origem da ideologia encontra-se na perda da orientação, em um momento em que os antigos modelos tornam-se incapazes de fornecer a compreensão dos processos sociais nos quais as pessoas se encontram. De modo que a ideologia seria uma resposta à tensão, só que desta vez a tensão integra os níveis cultural, social e psicológico (GEERTZ, 2008, p. 124-125). E a força com que as ideologias são mantidas se deve a sua condição de prover sentido a situações sociais até então incompreensíveis e à atribuição de propósito às ações humanas nestes contextos. Para ilustrar estas ideias, Geertz (2008, p. 124)

sugere que em comunidades políticas verdadeiramente tradicionais, onde os homens são guiados por preconceitos emocionais e intelectuais não examinados, o papel das construções ideológicas é meramente marginal.

As ideologias, assim como as ciências, buscam definições de situações problemáticas que possam fornecer respostas em momentos de falta de informações necessárias. Porém, diferentemente da ciência, que ampara seu discurso no desinteresse evitando expressar-se de modo a sugerir qualquer sentimento moral, procurando em primeiro lugar, a maximização da clareza intelectual; no discurso ideológico, as estruturas das situações são nomeadas de modo a revelar o compromisso que há por parte do agente, que procura, objetivamente, motivar a ação (GEERTZ, 2008, p. 133).

Enquanto a ciência é a dimensão de diagnóstico, de crítica da cultura, a ideologia é a dimensão justificadora, apologética – refere-se à parcela da cultura que se preocupa ativamente com o estabelecimento e a defesa dos padrões de crença e valor (GEERTZ, 2008, p. 133).

Assim, Geertz avalia que a função da ciência diante das ideologias, tendo em vista que elas se utilizam de exigências empíricas das condições e direções da sociedade – o que é assunto da ciência –, é em primeiro lugar tentar compreendê-las em todos os sentidos, e, então, criticá-las e forçá-las e chegarem a termo com a realidade, sem que seja, contudo, necessário render-se a elas (GEERTZ, 2008, p. 134).

As ideologias, enquanto atividade simbólica, devem ser compreendidas como tentativas de construir quadros orientadores a agentes que têm uma grande dificuldade em viver num mundo ao qual eles são incapazes de compreender (GEERTZ, 2008, p.102). Elas propõem respostas às situações problemáticas pela sua definição, e buscam motivar a ação através do sentimento moral, via sua estilística ornamental e vívida, o que, entretanto, não pode ser usado como prova para inviabilidade das conclusões sobre as realidades sociopsicológicas em que ela se encontra baseada e retira todo seu poder de convencimento. As características próprias do discurso ideológico também não podem testemunhar a propalada ideia de que as ideologias têm como fonte de persuasão a discrepância entre o que se acredita ser e o que pode ou poderá ser cientificamente estabelecido (GEERTZ, 2008, p.133).

Essas ideias demonstram que Geertz contesta os postulados que tendem a colocar a ideologia sob a égide da deformação da realidade, ou mesmo como um desvio das verdades proporcionadas pelo ato científico na forma de uma contradição entre o que acreditamos e o que pode ser cientificamente demonstrado. Desta maneira, o referencial teórico construído por

este autor, o qual acredita que as construções ideológicas devam ser tratadas como atos simbólicos, torna-se mais adequado ao ambiente em que queremos trabalhar. Sendo, portanto, por meio das imagens esquemáticas da vida social, construídas pela ideologia que os homens tornam-se politicamente ativos, a vida política é garantida pelos conceitos capazes de fornecer sentidos claros que facilitam a compreensão sensível da realidade (BOUDON, 1989, p.65). Ou seja, é baseando-se em conjuntos de ideias que os homens podem se orientar em um mundo social complexo, o que leva a crer que os elementos ideológicos e utópicos não ocorrem separadamente do processo histórico.

A partir do momento em que percebemos as ideologias como produções sociais, sua relação com o mundo real é consequentemente imanente, ainda que sejam ideias que, de alguma forma, transcendem à realidade. Logo, suas mudanças são determinadas pela própria dinâmica da sociedade, na medida em que a existência que cerca um indivíduo jamais constitui uma existência em si, mas é sempre uma forma histórica e concreta de existência social. Assim, como sugere Geertz (2008, p. 135-136), quando consideramos a cultura, e consequentemente os arranjos ideológicos – como estruturas significantes usadas pelos homens em suas tentativas de darem formas adequadas às suas experiências – podemos considerar as construções políticas como uma das principais arenas pelas quais as estruturas culturais se desenvolvem publicamente, e pela compreensão das formas como estas estruturas se desenrolam poderemos chegar a alcançar a compreensão de como cada povo caminha em direção à política que imagina.

5. A ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI

É fato que as soluções para a maioria dos problemas políticos muitas vezes são construídas fora das arenas explícitas, o que nos força a considerar que os processos políticos são sempre muito mais amplos e profundos do que o refletido pelas instituições regulamentadoras formais. Assim, temos que considerar que as movimentações políticas mais acessíveis, os acontecimentos cerimoniais por assim dizer, podem agir tanto revelando quanto encobrendo a real trajetória das construções políticas.

Entretanto, ainda que as verdadeiras metas e objetivos dos agentes diretamente envolvidos na elaboração de uma norma legislativa não sejam objetos fáceis de identificar, mensurar e conseqüentemente analisar, Kalt e Zupan (1984) sugerem que as abordagens que se limitam a perceber os atores políticos estritamente em termos de maximização de ganhos pessoais não têm conseguido explicar e prever resultados legislativos de maneira satisfatória. Esta perspectiva advém da contestação do postulado reducionista de que todos os comportamentos políticos e seus conseqüentes resultados devam ser estritamente considerados enquanto possibilidade de ganhos imediatos ou interesses estreitos de uma das partes diretamente envolvidas no processo. Assim, a ideia de algo nos moldes de um sentimento de dever cívico, de servir de alguma forma aos interesses públicos, pode ser possível em determinados momentos. Ainda que a noção de interesse público seja construída de acordo com o que o agente compreenda como sendo melhor, esta compreensão pode de alguma maneira explicar o comportamento parlamentar nos momentos em que os interesses pessoais não são vislumbrados em uma perspectiva imediata.

Desta forma, podemos considerar que uma interpretação do curso político das proposições legislativas formais podem fornecer indícios que ajudem a identificar as direções dos quadros simbólicos que balizam a interpretação de mundo dos agentes diretamente envolvidos no processo construtivo das leis. Para tanto devemos considerar as construções ideológicas como atividades simbólicas com vista na construção de quadros orientadores que suportem a compreensão do mundo social, definindo situações problemáticas em momentos de falta de informações necessárias a compreensões mais objetivas, como proposto por Geertz em sua teoria extrínseca (GEERTZ, 2008).

Portanto, tendo em vista que as orientações ideológicas podem indicar a direção seguida pelos parlamentares em momentos de decisão, nosso foco assenta-se na busca da interpretação do curso político das propostas de políticas de ação afirmativa que ganharam a

forma de proposições legislativas formais na Câmara Federal, procurando tendências sob as quais são construídos os quadros simbólicos que contribuiram para a sua construção. Considerando que na maior parte das democracias contemporâneas qualquer proposta que tenha por objetivo transformar-se em lei tem de ter justificativas palpáveis e aceitáveis para a maioria dos agentes envolvidos no processo legislativo, o que não é diferente para o Brasil, a análise destas propostas e suas respectivas justificativas configuram-se em importante instrumento de pesquisa dos enquadramentos interpretativos sob os quais os agentes políticos formulam seus discursos, dando indícios dos arcabouços ideológicos sob os quais estas propostas são pensadas e construídas. Pela reconstituição da tramitação das propostas de lei, levando em consideração, além do que a própria proposta sugere, sua justificação e seus relatórios de comissão, temos em mente que seja possível compreender de que maneira propostas sobre assuntos específicos são construídas, reconstruídas e amalgamadas no decorrer do processo de sua apreciação.

5.1. A DINÂMICA DE PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CÂMARA FEDERAL

A escolha do foco de nossa análise se deve à ideia republicana de que das Casas do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados deve ser o ambiente natural de representação e correspondência das mais diversas tendências e anseios da sociedade, o que a transforma num locus privilegiado de análise das opiniões e tendências sociais que pretendam uma amplitude tal que necessitem tornar-se norma legal. Além disso, a Câmara dos Deputados conta com o privilégio de ser a primeira paragem das propostas de lei, tanto oriundas do Executivo quanto de iniciativa popular ou do Judiciário.

Recorrendo-se à doutrina da separação dos poderes nos Estados modernos proposta por Montesquieu, cabe ao Legislativo a produção de normas jurídicas que objetivem atribuir aos indivíduos submetidos à soberania estatal comportamentos determinados. Em teoria, cabe também ao legislativo responder às aspirações populares, no intuito de realizar os objetivos e metas da Constituição em benefício do cidadão. Além disso, nos regimes democráticos ocidentais é postulado que o legislativo sirva como instrumento de controle do poder central, uma vez que expressa a soberania popular, servindo de sustentação ao Estado democrático.

A Câmara dos Deputados exerce a sua função legislativa por uma série de instrumentos, estes podem ser projetos de lei – ordinários ou complementares –, decretos legislativos,⁴⁷ resoluções e propostas de emenda à Constituição. As decisões finais cabem ao Plenário, obedecendo ao princípio majoritário. No entanto, suas decisões são precedidas e preparadas por órgãos mediadores, em que as deliberações se dão na prática.

É importante considerar que a elaboração das proposições apresentadas ao Legislativo – sejam elas feitas pelo Executivo, pelo Judiciário ou até mesmo pelos parlamentares – é algo que acontece exteriormente à Câmara, já que ela somente passa a se ocupar formalmente de qualquer que seja a proposição a partir do momento em que esta é acolhida pela Mesa Diretora. A partir do momento de seu acolhimento, a proposição passa a ser uma tarefa da instituição, que após uma triagem é enviada, quando é o caso, à comissão responsável. Os Projetos de Lei Ordinários obedecem a uma sequência definida, começando por sua análise nas comissões permanentes e, desde que aprovados, seguindo para a apreciação deliberativa do plenário.

A fim de possibilitar uma maior eficácia técnica e a permanente representação das diversas tendências da sociedade, a Câmara Federal organiza seus trabalhos legislativos em torno das organizações partidárias e das Comissões Parlamentares. Enquanto as organizações partidárias teriam a função de garantir uma permanente correspondência entre as decisões tomadas pelo Congresso e os anseios da população; as Comissões possibilitariam a divisão dos trabalhos legislativos em grupos de competência e interesse, o que permitiria uma maior qualidade das decisões por meio do desenvolvimento da capacidade técnica advinda da especialização.

Das organizações partidárias, o Colégio de Líderes merece destaque. Formado pelo presidente da Câmara, pelos líderes da Minoria e da Maioria, além dos líderes dos partidos e blocos partidários, ele desempenha um papel fundamental na determinação do fluxo dos trabalhos legislativos. A função primordial do Colégio de Líderes é preparar as alternativas que serão apresentadas no Plenário, intermediando sua principal função e preparando previamente sua pauta. Enquanto instância permanente de definição do fluxo dos trabalhos legislativos, esta organização remonta à Constituinte de 1988. Naquele momento os trabalhos

⁴⁷ O Decreto Legislativo trata-se de um instrumento jurídico por meio do qual o Congresso legisla sobre áreas de sua exclusiva competência, dispensando a sanção presidencial.

legislativos eram precedidos pelos, que à época foram denominados, Acordos de Lideranças⁴⁸.

Entretanto, o papel desempenhado pelos líderes não se restringe ao Colégio. Tendo, teoricamente, como função inibir a atuação motivada por interesses individuais dos parlamentares e favorecer uma maior cooperação, os líderes partidários detêm vantagens quanto à representação de requerimentos, pedidos de destaque, apresentação de emendas, entre outras. Suas manifestações são regimentalmente tomadas como representação da manifestação de todos os integrantes de suas respectivas bancadas, influenciando determinadamente a direção dos trabalhos legislativos.

No que concerne à organização estruturada na forma de comissões, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados garante que estas seriam instrumentos de caráter técnico-legislativo ou especializado com a finalidade de apreciar os assuntos ou proposições submetidos a esta Casa e sobre eles deliberar. Além desta, é também sua função o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização do orçamento da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação. Desta forma, cabe às comissões se manifestarem a respeito das matérias em análise no Congresso, a fim de subsidiar as decisões do Plenário.

Além de objetivar maior especialização técnica com a divisão do trabalho legislativo, e a dedicação dos parlamentares a apenas uma área temática, o sistema de comissões busca garantir que um número maior de projetos venha de fato a ser analisado, dado o funcionamento paralelo de diversas comissões. Além disso, funcionando em forma de pequenos plenários, o sistema de Comissões pode facilitar o fluxo de comunicação e aprofundar as reflexões acerca das alterações legislativas.

A composição partidária das comissões também é definida pela Mesa Diretora em comum acordo com o Colégio de Líderes e deve ser proporcional às representações partidárias existentes na Câmara, de modo que os maiores partidos do Plenário são também os mais representados na composição das Comissões. Após o estabelecimento da representação numérica dos partidos que compõem as comissões, é facultado aos líderes o rearranjo de seus membros no interior das comissões, além de definir as indicações ao cargo de presidente, cuja função restringe-se basicamente à distribuição das relatorias. A escolha do candidato teoricamente leva em conta a formação profissional ou acadêmica dos parlamentares

⁴⁸ Nos trabalhos constituintes ocorreram momentos em que nem o texto base de proposições nem as propostas alternativas tinham a capacidade de mobilizar maiorias absolutas criando verdadeiros impasses. Em uma tentativa de superar estes conflitos as matérias passaram a ser apreciadas anteriormente pelos líderes partidários.

pleiteantes ao cargo, o que lhes garantiriam familiaridade e conhecimento em relação aos temas tratados pelas respectivas Comissões, mas, na prática, seu poder de influência dentro do partido e o tamanho de sua base eleitoral também são considerados. Ainda que por consequência da regra da proporcionalidade os maiores partidos sejam os detentores naturais das presidências, acordos que levam médios, e até pequenos, partidos à presidência de algumas comissões menos estratégicas são possíveis.

O processo legislativo por meio de sistema de comissões pode ser compreendido pela Teoria Informacional, segundo a qual as comissões recebem do parlamento, de forma global, certos incentivos, muitas vezes na forma de poderes para que se especializem e adquiram informações que, por sua vez, serão repassadas ao coletivo. Assim, as comissões passam a ter acesso prioritário aos meios de informação que lhes permite especializar-se para que o processo político seja mais eficiente, garantindo que os resultados almejados sejam mais facilmente alcançados. Deste modo, sua função primordial seria a coleta e a distribuição de informações indispensáveis ao andamento legislativo. Agindo para acumular e processar o maior número possível de informações, o sistema de comissões visa em última instância diminuir os custos das tomadas de decisão diminuindo os riscos advindos das incertezas dos resultados políticos (RICCI e LEMOS, 2004, p. 117).

Outra perspectiva que trabalha para desvendar os fundamentos dos sistemas parlamentares de comissões é a teoria distributiva. Deste ponto de vista, o enfoque muda da arena parlamentar para a eleitoral, já que seria a estrutura da competição eleitoral que estruturaria o comportamento dos integrantes das comissões. Nesta perspectiva, o parlamentar faria uso das comissões principalmente enquanto um ambiente cooperativo de trocas com vista em uma produção legislativa eminentemente paroquial, almejando somente benefícios estritamente voltados ao seu eleitorado. Processando demandas oriundas de seus redutos eleitorais, o parlamentar visa, sobretudo, a tentativa de garantir seu desempenho eleitoral, uma vez que ele se encontra imerso em uma situação na qual deve se sujeitar às eleições periódicas (RICCI; LEMOS, 2004, p. 109).

Segundo estudo realizado por Pereira e Mueller (2000), com o objetivo de analisar o papel desempenhado pelas comissões do Congresso brasileiro, há fortes evidências de que, pelo menos parcialmente, estas exerçam um papel de fato informacional. Também o trabalho de Ricci e Lemos (2004) conclui pela fragilidade da teoria distributiva em detrimento da teoria informacional pela constatação de que o vínculo profissional do parlamentar é fator mais forte de garantia de estabilidade de sua participação nas comissões que apenas sua ligação eleitoral às áreas de interesse da comissão. Como exemplo, os autores constataram

que a especialização profissional chegou a constituir fator de estabilidade por todo o período estudado para os deputados integrantes da comissão de agricultura e política rural (RICCI; LEMOS, 2004).

Os trabalhos das Comissões são organizados em torno de duas esferas: o trabalho individual do relator; e os trabalhos coletivos, compostos de reuniões ordinárias e extraordinárias – nas quais as matérias que se encontram em pauta são deliberadas – e atividades públicas, em que os membros das Comissões buscam informações e opiniões sobre os assuntos em questão para fundamentar suas deliberações, geralmente por meio das chamadas Audiências Públicas. A relatoria é uma tarefa individual que pode ser realizada por qualquer membro da Comissão que seja indicado pelo presidente e consiste na análise e posterior apresentação de parecer sobre a matéria em questão, que por sua vez será objeto de deliberação das reuniões da comissão. Assim, é fácil perceber que é por intermédio da relatoria que grande parte do trabalho de análise especializada dos projetos de lei é, de fato, realizada.

O poder de agenda das comissões é fundamentalmente um poder negativo, uma vez que pode dificultar, atrasar ou até mesmo impedir que determinadas proposições sejam levadas adiante. Este poder de agenda negativo pode ocorrer de duas formas básicas, primeiro na forma de “mecanismos informais de engavetamento” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996). Ou seja, na medida em que o relator protela a relatoria de uma determinada matéria, ele pode estar barrando esta proposição de uma forma muito mais eficaz do que se ele efetivamente enviasse a matéria devidamente relatada, ainda que se posicionasse contrário ao texto. Portanto, o ato de o relator, ou até mesmo a comissão, não entregar uma análise formal a respeito de uma matéria não quer dizer que esta não tenha sido informalmente apreciada. O segundo mecanismo de agenda negativa das Comissões fica a cargo das comissões de admissibilidade, já que seus pareceres de arquivamento contam com poder terminativo⁴⁹.

Ainda que o Plenário mantenha a prerrogativa decisória em última instância por meio de recursos, a Constituição de 1988, com o objetivo de fortalecer as Comissões da Câmara, assegurou-as poder terminativo, podendo aprovar matérias de sua competência na forma de projetos de lei definitivamente, sem que estas necessariamente tenham que ir a Plenário. Não

⁴⁹ As comissões de admissibilidade que são: a Comissão de Finanças e Tributação, que examina a adequação da proposição quanto a seus aspectos financeiros e orçamentários públicos, sua compatibilidade com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que examina os aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa das proposições. As Comissões de admissibilidade, diferentemente das de mérito, contam com poderes de rejeição terminativos, ou seja, têm o poder de arquivar proposições que sejam consideradas em desacordo com as diretrizes fiscais ou constitucionais.

obstante às tentativas de conferir instrumentos de valorização do sistema de Comissões por parte da Constituição Federal, as comissões ocupam uma posição hierarquicamente ambígua em relação aos demais órgãos, já que, apesar de potencialmente fortes, são permanentemente esvaziadas pelo Colégio de Líderes.

Em tese, o sistema legislativo baseado em Comissões, com objetivo de funcionar de forma descentralizada, pressupõe que estas instituições sejam rota obrigatória e lugar de decisão especializada de todas as proposições apresentadas à Câmara. Entretanto, as matérias que são objeto destas comissões dificilmente ganham forma de lei, uma vez que, seguindo o rito ordinário de tramitação, são facilmente subjulgadas pelas que chegam ao Plenário auxiliadas pelo regime de urgência, rota da maioria das propostas transformadas em lei (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996).

Ainda que a proposição de leis seja atribuição e direito de todos os deputados, o poder sobre o ritmo das tramitações e a agenda da Câmara Federal encontra-se centralizado. Desta forma, o poder de influência dos parlamentares sobre a determinação e o fluxo de agendas políticas é distribuído de maneira desigual entre os deputados, com influências distintas conforme o posto que este ocupe na estrutura organizacional da Casa. Isto leva à percepção de que os parlamentares, tomados individualmente, gozam de bem pouco poder de influência sobre a agenda do Legislativo, em comparação com os órgãos de direção dos trabalhos, que centralizam a maior parte das decisões.

À Presidência da Câmara é garantida ampla influência nos resultados do processo legislativo, já que esta determina o desenvolvimento dos trabalhos em Plenário e o funcionamento das comissões. No entanto, a presidência compartilha destas prerrogativas com o Colégio de Líderes. Assim, a definição da agenda legislativa e a composição das comissões passam pela deliberação conjunta desses dois órgãos, assegurado pelo artigo dezessete do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que determina a consulta ao Colégio de Líderes sobre a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente. O Regimento Interno da Câmara garante, por intermédio do Colégio de Líderes e da Mesa Diretora, a intervenção na condução do processo legislativo às lideranças partidárias. Deste modo, o principal órgão envolvido na definição positiva da agenda legislativa, além da Mesa Diretora, é o Colégio de Líderes.

Além de definir a pauta de trabalhos da Câmara pela seleção prévia das matérias que serão apreciadas pelo Plenário, o Colégio de Líderes cumpre um papel crucial na determinação da agenda legislativa pela imposição de pedidos de tramitação de matérias sob regime de urgência, controlando desta forma uma parte substancial do processo legislativo

que vai conseqüentemente influenciar nos resultados legislativos finais⁵⁰ (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996). Além da interposição dos pedidos de urgência, o Colégio de Líderes pode propor a convocação de períodos de sessões extraordinárias, exclusivamente destinadas à discussão e votação de matérias específicas.

Uma vez afixadas como urgente, as matérias são dispensadas de uma série de exigências, interstícios e formalidades regimentais até sua decisão final. O Regimento Interno da Câmara não define especificamente em que condições a urgência poderá ser requerida, o que pode ocorrer mediante apresentação, por dois terços dos membros da Mesa, de tal requerimento quando se tratar de matéria da competência desta; dois terços dos membros de comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição, ou ainda por um terço dos membros da Câmara, ou Líderes que representem esse número.

Uma vez aprovado o requerimento de urgência, a matéria entra em discussão na sessão imediatamente seguinte, ocupando o primeiro lugar na Ordem do Dia. No caso de não haver parecer, e a comissão ou comissões aptas a opinar sobre a matéria não se julgarem habilitadas a emití-lo na referida sessão, estas poderão solicitar um prazo conjunto, de, no máximo, duas sessões para fornecerem um parecer definitivo. Findo o prazo concedido, a proposição será incluída na Ordem do Dia para imediata discussão e votação, com ou sem o parecer das comissões encarregadas de sua análise. Em caso de a discussão ser anunciada sem os pareceres de qualquer comissão, o Presidente designa um Relator que dará verbalmente seu parecer no decorrer da sessão ou na sessão seguinte. Encerrada a discussão com emendas, elas serão imediatamente distribuídas às respectivas comissões, que terão prazo de uma sessão, a contar do recebimento, para emitir um parecer.

Ainda que o pedido de urgência não dispense formalmente os pareceres das comissões designadas para a apreciação das respectivas proposições, estas, que teriam um prazo de quarenta sessões para apresentar seus pareceres sobre matérias que tramitam em regime ordinário e mais quarenta para a análise de suas eventuais emendas, passam a ter seus prazos reduzidos a não mais de cinco sessões. De fato, o pedido de urgência, na maioria das vezes, retira os projetos das comissões sem sua efetiva apreciação, subtraindo-as de seu poder de decisão ou influência. Esta possibilidade de retirada das matérias de suas respectivas comissões por parte do Colégio de Líderes é um dos mais importantes indicadores do seu poder de controle sobre a pauta dos trabalhos legislativos.

⁵⁰ Além do regime de urgência existe o dispositivo regime de prioridade que dispensa exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência, com prazo máximo de dez sessões.

Segundo apontam os próprios deputados, o Colégio de Líderes desempenha um relevante trabalho de estruturação do processo decisório na Câmara, já que somente após a sua apreciação as matérias têm a possibilidade de ir à votação em plenário, momento em que se busca, na medida do possível, unanimidade e consenso que permitam suas aprovações. Consideram também que existem duas grandes influências às quais o Colégio de Líderes está submetido quanto às suas decisões. Uma delas encontra-se em como os assuntos-alvos de suas decisões são abordados pela imprensa; a outra é a Presidência da República, com a qual o Colégio de Líderes se relaciona diretamente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996).

Pesquisas constataram que 74% dos deputados federais atribuem alguma influência por parte do Presidente da República nas decisões da Câmara Federal, dos quais 53% atribuem ao presidente muita influência. Essas pesquisas constataram também que, em certo grau, o nível de influência da Presidência da República é explicado pela filiação partidária. Enquanto para os genericamente qualificados como partidos de esquerda a influência do executivo é grande e deve se manter, atribuindo a este um importante papel no processo legislativo; para o PSDB e o PMDB a influência do executivo no processo legislativo deveria ser menor (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996).

A alta percepção da influência do Executivo brasileiro na seara legislativa pode se dever, além da influência exercida via Colégio de Líderes, ao grande poder legislativo que a Constituição lhe atribui. Ao Executivo é garantida participação do início ao fim do processo legislativo. Os poderes, com os quais conta a Presidência da República, são capazes de influenciar uma ampla gama de situações, já que são raras as áreas às quais é vedada ou restringida a proposição de leis por parte do presidente, sendo que em alguns casos o Executivo detém a exclusividade, como no caso do orçamento⁵¹. Assim, o poder presidencial de exclusividade sobre determinados assuntos pode interferir determinadamente na definição da agenda do Legislativo, na medida em que o simples ato de não introduzir uma matéria que lhe é de exclusividade pode garantir que outras oriundas do Legislativo sejam prejudicadas, uma vez que o Congresso é impedido de autorizar despesas que excedam as receitas orçamentárias estabelecidas.

Na outra ponta do processo, o Presidente detém o poder de veto sobre as matérias aprovadas pelo legislativo. Tais vetos podem ser parciais, restringindo-se apenas a determinados parágrafos, ou ainda totais, incidindo sobre toda a proposição. O poder de veto

⁵¹ No caso do Orçamento os parlamentares podem se posicionar como proponentes de emendas desde que sejam compatíveis com o plano orçamentário proposto pelo Executivo, bem como com a lei de diretrizes orçamentárias.

presidencial figura como uma possibilidade de reação a qualquer tentativa de mudança, por parte de uma maioria parlamentar. No caso do poder de veto parcial, é conferida ao Presidente a possibilidade de moldar as leis aprovadas pelo Legislativo com o intuito de construir arranjos mais adequados às suas necessidades, sem que seja necessário o bloqueio de todo o pacote aprovado, dificultando, assim, a possibilidade de reação ao veto pela maioria absoluta do parlamento. O veto parcial também garante ao Executivo a possibilidade de suprimir emendas feitas pelo Legislativo aos seus projetos.

Ainda que a última decisão caiba ao Legislativo, pois pode derrubar o veto presidencial mediante recusa de maioria absoluta dos parlamentares, é concebível que o poder de veto possa garantir uma influência determinante no comportamento do parlamento, já que a mera possibilidade de seu uso pode levar a mudanças antecipadas nas proposições legislativas. Ou seja, na eminência de um projeto de lei ter sua sanção recusada pela presidência, seus autores, em uma tentativa de antecipar as reações do executivo, podem criar alternativas mais palatáveis, o que garantiria, se não o projeto original, pelo menos algo próximo. Além disso, a possibilidade do veto presidencial pode proporcionar um grande poder de barganha por parte do Executivo em eventuais negociações entre os dois poderes. Desta forma, pode-se considerar que a interferência do Poder de Veto no processo político e legislativo não se restringe aos meros resultados dos vetos que de fato chegam a ocorrer, e estende-se desde a construção das proposições até à configuração das leis que chegam a entrar em vigor.

Outro dispositivo que garante poderes de legislação ao Executivo encontra-se na possibilidade de este ser capaz de legislar em casos de relevante urgência por meio de Medidas Provisórias, que passam a ter força de lei logo imediatamente ao ato de sua promulgação, sem que precisem antes passar pelo crivo do Legislativo. As medidas provisórias são fundamentais na determinação da agenda legislativa por parte do Executivo, já que tendo validade de apenas sessenta dias, após quarenta e cinco dias de promulgada, as medidas provisórias que ainda não estiverem apreciadas passam automaticamente a correr em regime de urgência, suspendendo a tramitação de todas as demais demandas do Congresso.

Relegado mais uma vez a um papel reativo, as medidas provisórias acabam por proporcionar que o Legislativo tenha novamente sua agenda determinada pelo Executivo, sendo obrigado a responder sobre as medidas provisórias em prazos fixos e com seus efeitos em pleno vigor. Além disso, as Medidas Provisórias contam ainda com a possibilidade de o Governo inverter o fluxo de mobilização parlamentar, já que transfere para a oposição a responsabilidade pela construção de maioria, que deve agora se dedicar à derrubada da emenda ou decreto editado pelo Executivo na forma de Medida Provisória.

A interferência do Executivo sobre a produção legislativa, portanto, ampara-se em duas frentes. Em primeiro lugar, o Executivo sustenta-se na sua capacidade constitucional de legislar, lançando mão de medidas provisórias e de seu poder de veto. Em segundo lugar ele se beneficia da estrutura centralizadora das atividades legislativas da Câmara, que colocam a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes em posição estratégica, tanto na condução e distribuição das matérias, quanto na definição da composição das comissões, chegando a casos de substituição de membros integrantes de Comissões por deputados considerados mais fieis ao governo em vésperas de decisões importantes (PEREIRA; MULLER, 2000, p. 49). Desta forma, as tentativas de imposição de agendas externas ao Legislativo podem ser auxiliadas pelas próprias instituições da casa, como no caso da confirmação, pelo Colégio de Líderes, dos pedidos de tramitação em urgência para a maioria das propostas de interesse do executivo.

Assim, o Executivo conta com uma série de dispositivos que lhe garante instrumentos de intervenção direta sobre a agenda legislativa, pela definição de prazos de apreciação; e indiretos, ao colocar-se em uma situação privilegiada para pressionar por apreciação prioritária dessas medidas. Mais do que interferência sobre a agenda, esses mecanismos institucionais concedem ao executivo uma posição estratégica no que diz respeito à aprovação de seus projetos, na medida em que o Legislativo trabalha permanentemente restringido pelos dispositivos constitucionais de legislação do Executivo. Desta forma, uma vez que conte com maioria parlamentar na Câmara, é relativamente fácil para o Executivo fazer com que seus líderes partidários garantam que as proposições que lhe são mais importantes não se deparem com contratempos, ao mesmo tempo em que podem obstaculizar proposições consideradas inoportunas.

Analisando as taxas de aprovação das matérias enviadas à Câmara pelo Executivo, Figueiredo e Limongi (2009) constataram que este é raramente derrotado. Além disso, a maioria das proposições que se transformam em leis são oriundas do Executivo, que conta com o apoio sistemático das estruturas partidárias regimentais da Câmara. Estes fatos poderiam ser considerados como indícios de que o Executivo não somente tem a possibilidade de estipular a agenda do Legislativo, como também fazer com que suas propostas sejam amplamente aprovadas.

No entanto, os próprios autores constatam que estes dados não consideram a possibilidade de que a agenda de real interesse do Executivo não seja sequer enviada ao Legislativo prevendo sua reação negativa, e que as propostas enviadas e aprovadas tenham sido calibradas de maneira a garantir sua aprovação, nos mesmos moldes do exercício de

antecipação supostamente experimentado pelos parlamentares que ajustam suas proposições ao que não será vetado pela Presidência da República. Estas estratégias criariam, assim, uma gama de “não decisões” que, portanto, não podem ser observadas. Desta forma, os dados que revelam o sucesso de aprovação das proposições do Executivo, por si sós, não são suficientes para concluir pela sua imposição perfeita ao Legislativo, relegando-o a um papel meramente passivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

Mediante estas considerações, o que os autores vão propor é a consideração de uma agenda definida não pelo Executivo simplesmente, em uma contraposição de poderes, mas sim uma agenda que nasce da maioria. Considerando que a constituição e a ação de maiorias parlamentares dependem de uma permanente coordenação entre o Executivo e o Legislativo, a fusão de suas agendas seria decorrência da fusão de poderes que marca o presidencialismo brasileiro. Desta forma, uma agenda da maioria não pode ser considerada como construída, nem anteriormente, nem exteriormente ao próprio Legislativo. Não se trataria, portanto, de uma agenda formulada em um primeiro momento para a qual posteriormente seria arregimentado apoio, mas sim, uma agenda construída no interior da coalizão do governo, sob a influência de membros, tanto do Executivo, quanto do Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

Analisando as votações que definem os destinos dos recursos alocados em investimentos, os quais são definidos em um processo mais equânime, proporcionado pela ausência de restrições às proposições do Legislativo, os mesmos autores perceberam que os programas privilegiados pelos dois poderes são coincidentes, de modo que eles estariam agindo de forma complementar (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009, p.84). Isto deixa claro que não há uma ação deliberadamente divergente quanto à eleição de prioridades entre os dois poderes. Esta conclusão, entretanto, não desconsidera a existência de conflitos ou mesmo que os interesses de ambos os poderes sejam congruentes, mas sim a existência de uma ação coordenada.

Na medida em que, antecipando as reações do Legislativo, a Presidência busca formar uma maioria parlamentar que lhe possibilite governar, é construída a agenda que posteriormente será defendida. Assim, a maioria construída em torno do Executivo é que define, em última escala, a agenda que será colocada em debate, já que, em decorrência do ato de antecipação da reação e da agenda do Legislativo, uma parte substancial desta agenda passa a ser então incorporada pelo governo para formar a maioria.

Ao formar um governo, o presidente não está somente distribuindo acesso a verbas e a cargos, está também partilhando as responsabilidades de ser parte do governo. Está, portanto, formatando a sua agenda política possível, levando em conta as restrições impostas pela expressão da vontade dos eleitores traduzidas na distribuição de cadeiras (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996, 2009, p. 88).

Assim, podemos considerar que os parlamentares que fazem parte da base de um governo participam mais ativamente da formulação e implementação das políticas deste que meramente na forma de um votante passivo. Ou seja, os grupos partidários que formam as coalizões se responsabilizam por ações próprias do Executivo, não só ocupando pastas ministeriais, mas também zelando para que a agenda construída pela maioria mobilizada pela coalizão que sustenta o governo seja posta na ordem do dia.

É fato que, dadas as dimensões do plenário, as deliberações sobre as matérias ali apreciadas ocorrem nas comissões ou mesmo nos gabinetes, restando limitar-se a ratificar ou não as decisões tomadas nestas instâncias. Como visto acima, além das comissões, o Colégio de Líderes desempenha um papel extremamente forte quanto à deliberação de matérias, garantindo, por intermédio de suas relações com o Executivo, colaboração em relação a pedidos e aprovações de urgência na apreciação de matérias previamente selecionadas por meio de critérios políticos, e que são de interesse deste Poder. Desta forma, fica claro que o Executivo, seja pela imposição de sua agenda ou pela cooptação de grandes majorias necessárias à governabilidade, influencia as pautas do Legislativo, não somente com relação ao andamento dos processos, mas também seu conteúdo.

5.2. OS DADOS

Nossa análise é feita pela identificação da produção legislativa cujo foco principal relacione-se à garantia de representação de setores sociais específicos nas universidades públicas brasileiras. Estas iniciativas de lei aparecem de duas maneiras básicas e que tendem a se apresentar constantemente entrelaçadas no Brasil. No primeiro modelo teríamos as ações afirmativas da forma como elas foram internacionalmente consagradas, ou seja, políticas destinadas a garantir o acesso de estudantes etnicamente discriminados às concorridas universidades públicas brasileiras. Neste modelo são consideradas, primordialmente, características adstritas ao candidato. A segunda forma como estas políticas aparecem seriam como cotas destinadas a estudantes financeiramente hipossuficientes e sem distinção étnica.

A fim de explicitar os argumentos relacionados especificamente à ideia de ação afirmativa, optamos por excluir os projetos de lei em que estas apareçam apenas de maneira coadjuvante, como no caso do PL 3198/2000 que visa instituir o Estatuto da Igualdade Racial⁵², e mesmo os projetos 4567 e 4568, ambos de 1998 e destinados, o primeiro, à criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade e Oportunidades (CNPIO), e o segundo à criação do Fundo Nacional para o Desenvolvimento de Ações Afirmativas (FNDA). Além destes, optei por excluir também propostas que apenas trabalhavam no intuito de sugerir procedimentos⁵³. Pela escolha de foco nas ações afirmativas direcionadas às populações negras e suas principais alternativas, as cotas sociais, também ignoramos iniciativas que tratem de garantir acesso de populações indígenas ou portadores de necessidades especiais aos espaços acadêmicos, e nos projetos estudados que por ventura tratem coadjuvantemente destas populações, tentaremos na medida do possível isolar tais informações.

É importante ressaltar que, na análise dos projetos de leis e suas justificativas, não foi nosso objetivo, em nenhum momento, fazer julgamento de qualquer natureza quanto a seus méritos, objetivos, argumentos ou qualquer outro aspecto intrínseco, senão tentar reconstruir o processo ideológico pelo qual estas proposições tomaram a forma na qual foram apresentadas às instâncias deliberativas da Câmara Federal, com o objetivo precípuo de identificar os enquadramentos interpretativos envolvidos em sua gênese.

O foco de nossa análise se assenta fundamentalmente nos projetos de lei apresentados à Câmara Federal pelos próprios deputados no período compreendido como da “Nova República”, iniciado com a Constituição de 1988. Para fins de recorte encerro o período de coleta de dados no ano de 2010. A adoção do período de vinte e dois anos após a Constituinte nos pareceu relevante na medida em que a Constituição Federal é a principal base legal para medidas que buscam a equiparação de oportunidades entre todos os cidadãos da República. Além disso, a década de noventa marca o momento em que há uma relativa mudança das perspectivas e discursos, inclusive oficiais, com relação às discriminações étnicas. Tal guinada teve como uma de suas maiores consequências a busca institucional de instrumentos que possibilitassem a superação da segregação e das desvantagens sofridas pelos

⁵² Ainda que em seu artigo décimo primeiro do segundo título o Estatuto faça menção à necessidade de criação de um sistema de cotas na educação, a proposta aparece de forma genérica e inespecífica. “Art. 11. O poder público e a iniciativa privada devem criar oportunidades de educação para os discriminados por raça e/ou cor através de um sistema de cotas”.

⁵³ Como o PL 3571/2004 do Deputado Eduardo Valverde que pretendia alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação para que as instituições de Ensino Superior estabelecessem planos de metas para a inclusão social, étnica e racial através de cotas, porém, sem maiores especificações.

afrodescendentes, criando um cenário que propiciou uma excepcional fertilidade de projetos de lei destinados à democratização do acesso ao Ensino Superior brasileiro.

No período analisado foram apresentados pelos deputados federais nada menos que 30 propostas de lei⁵⁴ destinadas a garantir que segmentos sociais desfavorecidos tenham percentuais mínimos⁵⁵ de acesso às universidades públicas. O PL 1239 de 1995 de autoria do deputado Paulo Paim do PT do Rio Grande do Sul foi o primeiro projeto originado na Câmara Federal a tocar na necessidade de garantir o acesso da população negra à universidade⁵⁶, inaugurando, desta forma, um período de grande fertilidade da matéria.

Entretanto, o grande salto no número de projetos de lei apresentados com objetivos de ação afirmativa começa a acontecer no fim da década e atinge seu auge em 2001, último ano daquela legislatura, quando temos oito projetos apresentados. O ano de 2003 também conta com um número muito expressivo de propostas de ações afirmativas, perfazendo sete no total, finalizando o período em 2007 com três propostas. A distribuição temporal das propostas de projetos de lei pode ser visto no gráfico abaixo:

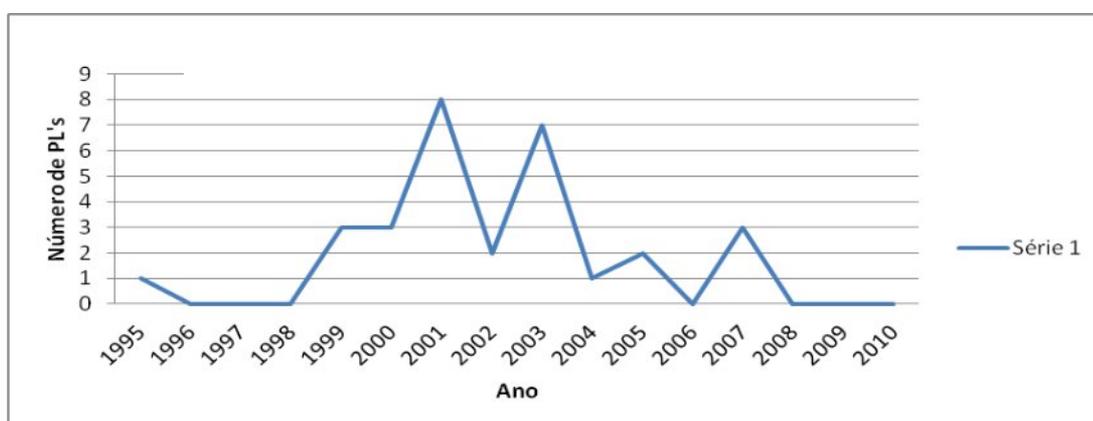


Gráfico 5 Distribuição temporal de apresentação de projetos de lei.

De todos os 30 PLs, em 22 casos o público beneficiado seria composto unicamente por estudantes considerados comprovadamente carentes, os quais podem ser considerados como

⁵⁴ Além destes ainda temos os PLs 1643/1999, 6912/2002, 3153/2004, 5427/2005 e 3913/2008 originados e aprovados no Senado Federal e remetidos para apreciação da Câmara, e o PL 3627/2004 enviado à Câmara pelo Executivo, todos tratando de propostas de ação afirmativa ou formas análogas.

⁵⁵ De todas as propostas de Projeto de Lei encontradas apenas o PL 1330/2007, de autoria do deputado Edio Lopes do PMDB de Roraima, não trabalha com percentuais definidos – cotas – e faz menção à atribuição de peso diferenciado às notas de estudantes oriundos de escolas públicas, ou seja, uma espécie de *bônus*.

⁵⁶ Neste PL, o Deputado ainda propunha o pagamento de indenização, no valor de R\$102.000,00 a cada descendente de negro escravizado no Brasil.

exclusivamente “sociais”. Na outra ponta estão os PLs que fazem uso de critérios exclusivamente étnicos para a definição de seus beneficiários, que somam apenas seis iniciativas. Entre as propostas que visam instituir cotas sociais, os critérios de carência são bastante variáveis, e podem ser desde a consideração do histórico escolar público, como indicador indireto de impossibilidade financeira⁵⁷, até a consideração da necessidade de comprovação concreta de baixos rendimentos econômicos.

No que se refere aos baixos rendimentos, são considerados merecedores às cotas, desde estudantes que se encontram em situação de baixa renda estabelecida pelo Índice de Desenvolvimento Humano⁵⁸, até estudantes com renda familiar de 12 salários-mínimos⁵⁹. No que concerne ao percentual de vagas a ser destinado aos cotistas, também existe uma considerável variação, estendendo-se desde apenas 5%⁶⁰, até a um número variável de acordo com o percentual de oriundos de escolas públicas inscritos no processo vestibular. No entanto, a maioria dos projetos, dez deles, fixa este percentual em 50%.

Além destas, ainda temos as ações afirmativas que determinam seus critérios de beneficiamento por meio do relacionamento dos quesitos étnico e social, modelo que podemos, a fim de facilitar o entendimento, conceituar como *híbrido*. Neste último caso, nas duas vezes em que aparece, seus critérios de beneficiamento se relacionam com preponderância do fator social sobre o étnico, seja na forma de cotas étnicas contidas nas cotas sociais, seja na exigência de comprovação de carência por parte do beneficiado afrodescendente. No quadro abaixo podemos visualizar como as ações afirmativas se distribuem no período, seccionadas segundo seus critérios de beneficiamento:

⁵⁷ É o critério mais usado, aparecendo em 17 projetos.

⁵⁸ Caso do PL 5804/2005 do deputado Edson Ezequiel, do PMDB/RJ, em que há a tentativa de garantir um percentual, indefinido, aos estudantes carentes que se encontram em situação de baixa renda, considerando-se o IDH.

⁵⁹ Caso do PL 165/2003 do Deputado Enio Bacci, do PDT/RS.

⁶⁰ Caso dos PLs 4784/2001 do Deputado Eliseu Moura, do PPB/MA, e 5830/2001, do Deputado Wagner Rossi, do PMDB/SP.

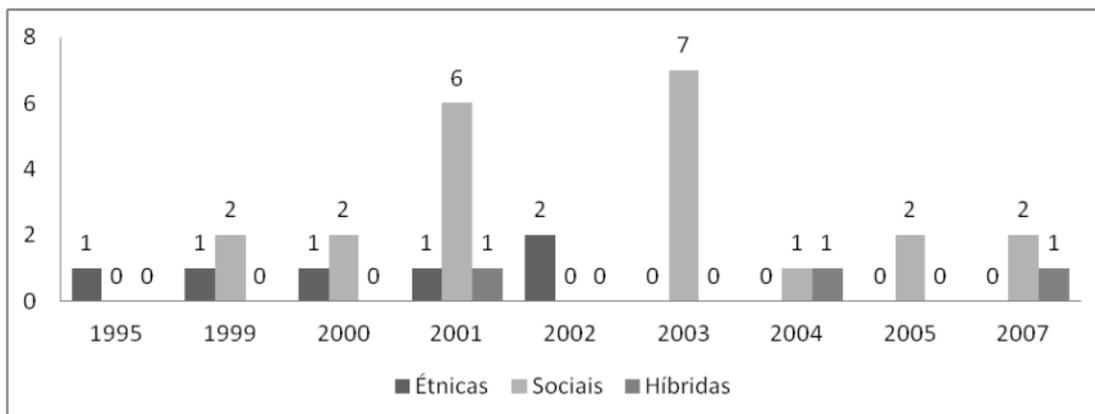


Gráfico 6 Distribuição temporal dos projetos de lei seccionados quanto ao público beneficiado

A figura acima informa também que, enquanto as propostas de ação afirmativa cujo critério seja exclusivamente étnico tiveram seu aparecimento relativamente anterior aos projetos de cotas sociais ou híbridas e mantiveram-se estáveis na primeira metade do período analisado, com uma proposta em 1995, uma em 1999, uma em 2000, uma em 2001 e duas em 2002, as cotas sociais aparecem em 1999 e 2000 com duas proposições em cada ano e dão um salto para seis proposições em 2001 e sete em 2003. Isto nos leva a verificar que o grande aumento de propostas de ação afirmativa no início da primeira década do século XXI deve-se fundamentalmente às propostas relacionadas à reserva de cotas sociais. Assim, a distribuição das propostas por categoria adquire a seguinte configuração:

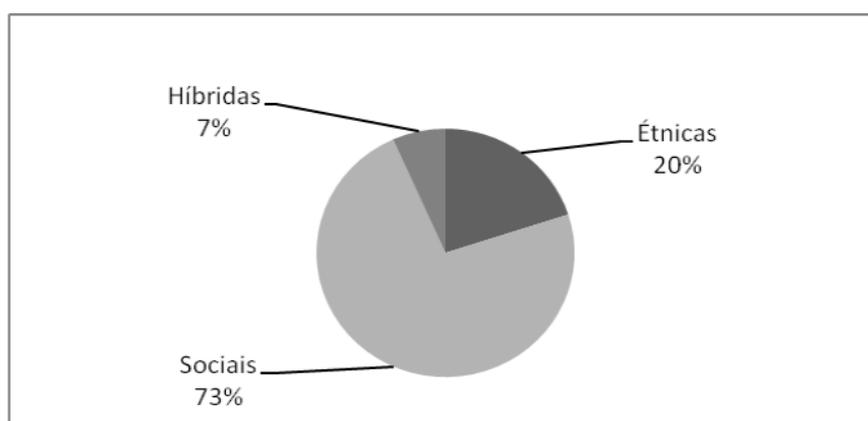


Gráfico 7 Percentual total dos PLs quanto ao público beneficiado

As propostas de ação afirmativa, pelo menos aparentemente, não obedecem a uma orientação partidária ou ideológica específica. Desta forma, tais políticas aparecem nas

agendas de parlamentares ligados aos vários espectros da vida política brasileira, desde os comunistas do PCdoB até parlamentares ligados a partidos mais conservadores como o Democratas ou o Partido Popular⁶¹. Entretanto, é percebida uma tendência de tais políticas serem mais recorrentes num espectro político que vai da esquerda em direção ao centro, tendo sido o Partido dos Trabalhadores e o PMDB os mais recorrentes na apresentação destas proposições com respectivamente seis e sete propostas.

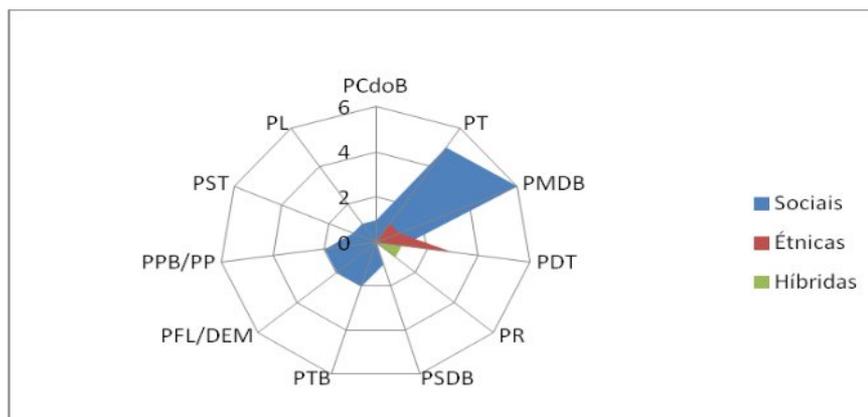


Gráfico 8 Distribuição dos PLs quanto à filiação partidária de seus proponentes

Outro aspecto muito relevante na distribuição partidária das propostas de ação afirmativas é o destaque que o PDT assume quanto à proposição de políticas direcionadas ao público afrodescendente. Das seis propostas destinadas à contemplação de estudantes pelo critério exclusivamente racial, três delas, ou seja, a metade, são oriundas de parlamentares do PDT. Esta tendência pode ser consequência do legado histórico do Senador Abdias Nascimento, que, além de parlamentar pelo PDT do Rio de Janeiro, foi um reconhecido e respeitado militante das lutas em defesa dos direitos da população negra. Um dos projetos analisados⁶² é justamente a tentativa de reedição de um primeiro projeto apresentado em 1997 por Abdias Nascimento quando de seu mandato de senador.

⁶¹ Sobre posição ideológica dos partidos brasileiros vide levantamento de Carlos Ranulfo Melo e Felipe Nunes (2009).

⁶² O PL 1866/1999 de autoria do deputado Luiz Salomão do PDT/RJ.

5.3. A BUSCA PELOS ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS

Antes de nos aprofundarmos na análise dos projetos de lei de forma individual, é importante notar que a mera eleição dos pretensos beneficiários destas propostas já carrega em si um importante preditor da perspectiva que seu autor tem dos problemas a que se dedica resolver. Na medida em que considera o negro ou o pobre como merecedores de atenção especial, sua ótica sobre o que deve ser corrigido muda significativamente. Em termos gerais, veremos que os discursos se dividem basicamente em duas vertentes, ou seja, aqueles que acreditam que o cerne do problema reside na discriminação de caráter eminentemente racial e aqueles que acreditam que o problema da discriminação pode ser resolvido mediante uma melhor distribuição das oportunidades entre toda a população. Esta variação é um fato de grande relevância uma vez que, independentemente da assertividade interpretativa que os parlamentares têm dos problemas brasileiros, a vida política pode denunciar as estruturas de significado em que os envolvidos se amparam para dar forma às suas experiências, já que “[...] a política de um país reflete o modelo de sua cultura” (GEERTZ, 2008, p.135).

Pela complexidade do problema étnico em nosso país, veremos que os diferentes enquadramentos interpretativos encontrados dificilmente aparecem de maneira exclusiva ou isolada nos discursos. Não obstante, numa análise mais detalhada torna-se possível perceber predominâncias, às vezes claras outras vezes mais sutis, predominâncias estas que procuraremos destacar.

5.3.1 As cotas étnicas

Mesmo quando isolados, os projetos que tratam da garantia de acesso ao Ensino Superior exclusivamente aos setores étnico-raciais carregam uma relevante heterogeneidade no que diz respeito às suas principais características. Ainda que todos eles estejam inscritos como políticas de cotas, o percentual a ser reservado não é consensual, e vai desde 15%⁶³, até

⁶³ PL 6399/2002 de autoria do deputado Damião Feliciano do PMDB/PB.

um percentual que seja definido pelo contingente de negros no conjunto da população local⁶⁴, tendo como maior percentual fixo a soma de 40% das vagas⁶⁵.

Outra fonte de desencontro de opiniões reside nos quesitos necessários à definição de como seriam eleitos os beneficiários destas políticas. Em um dos projetos, a comprovação de negritude se daria por apresentação de documento oficial, no qual conste um campo destinado ao registro da cor e nele esteja grafado negro, pardo ou mulato⁶⁶; em outro, ainda encontramos uma vaga referência às classificações do IBGE⁶⁷. No caso mais radical, o ônus da prova é dirigido à união, cabendo a esta provar que o pleiteante ao benefício não se enquadra nas categorias de afrodescendência⁶⁸. É importante ainda notar que em três projetos não temos nenhuma referencia a critérios sob os quais a afrodescendência seria considerada. Se nos lembrarmos de que um dos principais alvos das críticas lançadas a estas políticas são justamente os critérios sob os quais se definirá quem será atendido, estas leis, se por ventura aprovadas, dariam margem a uma potente contestação.

Das seis proposições destinadas exclusivamente ao público afrodescendente, somente quatro chegaram a ser objeto de análise de alguma comissão de mérito. A proposta 1866/1999 do deputado Luiz Salomão foi a mais discutida, tendo sido relatada cinco vezes, sendo uma pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto e outras quatro vezes pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Dos cinco relatórios a que foi alvo o PL 1866/1999 em quatro deles o parecer do relator foi pela aprovação, e no parecer contrário não há contestação quanto ao mérito da proposta, mas somente a declaração de prejudicabilidade ante a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial nas comissões do Senado.

O sucesso de aprovação do PL 1866/1999 não se repete com as outras propostas relatadas, já que estas tiveram todos seus pareceres contrários. A opção pelo voto contrário dos relatores é amparada em justificativas específicas. Sendo relatada em conjunto com o PL 1866/1999, a proposição 3004/2000, do deputado Paulo Lima, do PFL de São Paulo, foi considerada de amplitude restrita, já que suas prescrições estabeleciam um percentual de apenas 20% a ser reservado à população negra que almeja uma vaga nas universidades públicas. Já a proposta 5293/2001 do deputado Vivaldo Barbosa, do PDT do Rio de Janeiro, por tentar garantir aos afrodescendentes garantias de acesso irrestrito a qualquer instituição de ensino, inclusive privadas que seriam custeadas pelo Governo Federal, foi acusada de almejar,

⁶⁴ PL 1239/1995 de autoria do deputado Paulo Paim do PT/RS.

⁶⁵ PL 1866/1999.

⁶⁶ PL 1866/1999.

⁶⁷ PL 6214/2002 de autoria do deputado Pompeo de Mattos do PDT/RS

⁶⁸ PL 1239/1995.

não a democratização do acesso ao ensino, mas sim uma inversão de privilégios. Na proposta 1239/1995, do deputado Paulo Paim, do PT do Rio Grande do Sul, o alvo das críticas ateve-se à sua falta de objetividade na definição de quem seriam seus beneficiários, uma vez que este tentou atribuir ao Governo Federal a responsabilidade de provar quais os pleiteantes à reparação não eram legítimos descendentes de escravos.

Em relação aos enquadramentos interpretativos encontrados nos projetos de lei destinados a contemplar os afrodescendentes, podemos destacar, basicamente, dois deles. O principal e mais recorrente é o da reparação, aparada por argumentos históricos que evocam um passado escravista e segregador. Em menor escala, mas extremamente relevante, temos a justiça distributiva, levando em conta as desigualdades sociais, profundas e amplamente estruturadas na sociedade brasileira. Quanto aos argumentos relacionados com os benefícios da diversidade, este não foi encontrado de maneira explícita ou relevante em nenhum dos projetos analisados.

A reparação, em alguns momentos, chega mesmo a ser citada no corpo da lei, a fim de deixar claro que esta se trata de uma tentativa de remediar danos e injustiças cometidos no passado, mas com consequências muito atuais. Mas onde fica mais clara a opção argumentativa do proponente da lei é, por motivos óbvios, no campo destinado às justificativas de sua proposição, denominado “justificação”. Neste campo, a reparação é frequentemente defendida à luz de argumentos históricos, o principal deles assenta-se sobre as barbaridades da escravidão, justificando, por exemplo, que “Os africanos não vieram para o Brasil livremente, como resultado de sua própria decisão. Vieram acorrentados sob toda sorte de violências físicas e morais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 13 de nov. 1999, p. 54.311) e que “A escravidão foi um momento muito infeliz da humanidade. Os negros das Américas sofreram e ainda sofrem por causa disso” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 27 de set. 2001, p. 45.959).

Seguindo esta linha de raciocínio, aparecem as alegações que apontam para a contribuição do trabalho escravo para a construção da nação brasileira, o qual até o momento não haveria sido devidamente reconhecido que “Eles [os escravos] e seus descendentes trabalharam por mais de quatro séculos construindo este país. Não tiveram, no entanto, a mínima compensação por esse gigantesco trabalho” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 13 de nov. 1999, p. 54.311). No projeto anterior este argumento é ainda mais desenvolvido:

[...] sendo que foi às custas do trabalho escravo que o açúcar da cana-de-açúcar pôde ter preço competitivo com o produto da beterraba produzido na Europa e por consequência o Brasil acumulou capital para financiar o seu desenvolvimento

e de outros setores como o da mineração anos depois (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 27 de set. 2001, p. 45.959).

Na visão destes parlamentares a falta de reconhecimento da contribuição do negro para o desenvolvimento nacional teria impedido que o Estado brasileiro tomasse providências no sentido de recompensar seu papel edificante e garantir-lhes bem-estar após a abolição da escravatura, relegando assim os recém-libertos às piores condições de vida, como nos dizeres do deputado Paulo Paim: “Considerando que por sua vez a abolição dos escravos no Brasil se ateve a um mero enunciado, sem ser precedida ou seguida de providências que melhorassem a condição dos africanos e seus descendentes” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 11 de jan. 1996, p. 371). Nesta perspectiva, o reconhecimento tardio da contribuição do negro é fator dos mais principais para o aprofundamento das desigualdades étnicas no Brasil, uma vez que:

A ausência de uma política preocupada em auxiliar a integração do negro à sociedade na abolição da escravatura reflete-se até hoje com a desigualdade de renda, de educação, e de oportunidades da população negra em relação à população de origem branca (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 27 de set. 2001, p. 45.959).

Portanto, a ausência de medidas de inclusão social da população negra, no período logo após a abolição da escravatura, seria um dos pontos que justificariam a intervenção atual do Estado, que, por meio de mecanismos legais, tais como as políticas de ação afirmativas, teria o dever de buscar a diminuição das desigualdades raciais, o que aparece de maneira explícita na justificação do projeto do Deputado Vivaldo Barbosa:

O holocausto dos judeus durou aproximadamente oito anos, o holocausto dos negros africanos e de seus descendentes durou, no mínimo, duzentos anos de escravidão!

Esta proposição visa a corrigir essa omissão do Estado brasileiro, propiciando escola para todas as crianças e todos os jovens negros, em todos os níveis, do primário à universidade, passando pelos cursos pré-vestibulares.

[...]

Simplesmente educação, casa e trabalho para tentar reparar os danos do holocausto de mais de duzentos anos de escravidão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 27 de set. 2001, p. 45.959).

Assim, pela falta de atitude no momento mais propício, o Estado brasileiro seria agora moralmente responsável por tentar corrigir todas as mazelas acumuladas e potencializadas por anos de inércia, como assevera o deputado Luiz Salomão:

É tempo de a nação brasileira saldar essa dívida fundamental para com os edificadores deste País. O princípio da isonomia na compensação do trabalho torna moral e juridicamente imperativa uma ação compensatória, da sociedade e do

Estado, destinada a indenizar, embora tardiamente, o trabalho não remunerado do negro escravizado e o trabalho sub-remunerado do negro supostamente libertado a 13 de maio de 1888 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 13 de nov. 1999, p. 54.311).

Desta forma, a linha de raciocínio usada para justificar a implementação de políticas de ação afirmativa amparadas pelo enquadramento interpretativo que se baseia na reparação de injustiças cometidas no passado, em nosso caso o passado escravista, segue-se sustentada pela perspectiva de que as raízes históricas e culturais têm agravado as condições sociais que tenderam, até hoje, a privilegiar a população branca em detrimento das dificuldades e desvantagens dos negros. Fato que conseqüentemente proporciona a criação de um diferencial de oportunidades. Esta situação teria levado a nação brasileira a adquirir uma dívida não só moral, mas também material, para com os descendentes dos africanos extirpados de sua terra natal na forma de escravos.

Quando evocada, a justiça distributiva não ignora que as várias formas de discriminação racial foram proporcionadas e ainda são permeadas por fatores históricos. Porém, a discriminação atual adquire maior notoriedade, e por si só já justificaria as políticas de ação afirmativa destinadas a promover a igualdade racial, sem que os motivos que levaram à desigualdade sejam imprescindivelmente considerados. Neste sentido, os principais argumentos levantados para justificar estas proposições deixam de ser relacionados às injustiças do passado escravista e passam a considerar os quadros atuais de desigualdade entre os setores étnicos, geralmente lançando mão de dados estatísticos que os comprovem. Na proposta do deputado Damião Feliciano, por exemplo, o parlamentar lança mão de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), de 1999, para demonstrar a situação social do negro no Brasil, explicitando a discrepância que existe nas representações étnicas das camadas mais altas e mais baixas de renda.

Enquanto cerca de 85 por cento dos negros e pardos possuem padrão de renda média e inferior, estão nesta categoria cerca de 60 por cento dos brancos. Enquanto nove por cento dos brancos estão no nível mais alto da pirâmide de renda, apenas dois por cento dos negros e pardos integram este grupo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 11 de abr. 2002, p. 15.284).

Em outro projeto, sem explicitar números, mas se valendo do desenho da pirâmide social da sociedade brasileira, o deputado Pompeo de Mattos, do PDT do Rio Grande do Sul, denuncia as conseqüências de se estar sobrerrepresentado na base da pirâmide social e conseqüentemente entre aqueles que têm menos acesso à renda e riquezas.

Historicamente, é de conhecimento público a discriminação sofrida pelos negros e pelos índios no País, e, em consequência desse processo, eles ocupam os estratos mais baixos da pirâmide social brasileira, ostentando índices de qualidade de vida aquém dos índices dos demais brasileiros, sendo seus indicadores para a educação, expectativa de vida e renda os mais baixos entre todos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 05 de abr. 2002, p. 13.467).

Após a constatação das discrepantes distâncias sociais que separam os grupos raciais em nosso país, os argumentos passam então a justificar o foco que destinam à educação pela ideia geral de que esta é a principal responsável pela mobilidade social, principalmente em se tratando da educação de nível superior à qual habilita os indivíduos a exercerem as profissões mais prestigiadas. Na visão destes parlamentares, na medida em que os grupos sociais discriminados tiverem seu acesso à educação superior, garantido por instrumentos legais, a mobilidade social se distribuirá equitativamente, superado assim as desigualdades étnico-raciais. Como defende o deputado Damião Feliciano:

A distância entre os grupos raciais em nosso País é acentuada por preconceitos e entraves, um dos quais, senão o mais sério, é o acesso à educação. A pesquisa citada [PNAD 1999] nos mostra que 62 por cento da população negra e parda têm menos de três anos de escolaridade, enquanto a população branca tem quase o dobro. Essa grande desvantagem inicial se estende por toda a estrutura social e nos níveis de escolaridade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 11 de abr. 2002, p. 15.284).

Seu raciocínio ainda converge para a ideia de que o número desproporcionalmente baixo de negros representados em posições sociais de prestígio é um dos pilares que possibilitam a resistência da mentalidade racista em nossa sociedade. Mentalidade esta que seria paulatinamente asfixiada à medida que o negro deixasse de ser associado apenas às ocupações de baixo prestígio e rendimento, e passasse a ser percebido mais frequentemente em ocupações que simbolizem sucesso pessoal.

A imagem do sucesso e das carreiras prestigiadas está associada à imagem da pessoa branca. Na escola, no posto de saúde, na magistratura e mesmo no Congresso Nacional há uma predominância de pessoas brancas, o que não corresponde ao perfil racial da população brasileira. A autoimagem das nossas crianças – tanto das negras e pardas quanto das brancas – fica profundamente comprometida e, com isso, mais difícil a superação da mentalidade racista em nossa sociedade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 11 de abr. 2002, p. 15.284).

Estas conclusões convergem na constatação de que a falta de garantias de pleno acesso à educação superior constituiria um dos principais entraves à superação da distância social e econômica que existe entre os grupos raciais no Brasil, o que acentuaria o preconceito. Justifica-se, assim, a aplicação de políticas que interfiram na distribuição das oportunidades

educacionais, a fim de reorganizar as estruturas sociais do país pela promoção da igualdade das condições de acesso ao ensino. Como asseveram os parlamentares:

Como sabemos que a educação, especialmente a de nível superior, é condição necessária para que ocorra a mobilidade social, é preciso que o Estado reserve vagas em suas instituições de Ensino Superior para pessoas que fazem parte dos segmentos de excluídos, garantindo-lhes efetiva oportunidade de estudo. Dessa forma, estaremos atendendo aos dispositivos constitucionais que preveem a igualdade de condições para o acesso à escola como direito social e o princípio da educação visando ao aprimoramento da democracia e dos direitos humanos e à eliminação de todas as formas de racismo e discriminação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 05 de abr. 2002, p. 13.467).

Vemos, portanto, que, mesmo entre os defensores de políticas de ação afirmativa voltadas especificamente às populações negras, o processo de construção de suas propostas não obedece a uma perspectiva uniforme na identificação de diagnósticos e possíveis resultados. Mesmo que o passado escravista esteja vivo nas consciências de todos aqueles que se dedicam à superação das desigualdades raciais, a justificção das políticas de ação afirmativa não são unanimemente relacionadas a ele, e não são defendidas exclusivamente em termos de restituição do que lhes foi negado enquanto grupo em decorrência de sua condição passada.

Dos seis projetos de lei analisados que tinham como foco as populações afrodescendentes, em quatro deles o enquadramento interpretativo predominante, como foi demonstrado, fica por conta da necessidade de reparação do passado segregador e escravista, enquanto em outras duas propostas o enquadramento interpretativo que predomina é o que se ampara na justiça distributiva, considerando para isso dados atuais que denunciam uma segregação persistente.

O fato de defensores das ações afirmativas de viés étnico também se ampararem na emergência da inclusão social por intermédio da justiça distributiva é muito significativo, e demonstra a existência da consideração de que os mecanismos de exclusão racial não se restringem a meras consequências de fatos passados, ao mesmo tempo em que também são distintos dos mecanismos de exclusão meramente socioeconômicos, de modo que merecem um tratamento diferenciado. Ainda que este argumento considere a inclusão como meta, critérios de classe e raça não devem ser confundidos. Mesmo que tendam a interagir, a exclusão racial existe além da exclusão social, o que justificaria, assim, políticas voltadas exclusivamente ao público afrodescendente.

5.3.2 As cotas sociais

Quando nos voltamos aos projetos de lei, nos quais o público beneficiado é aquele que apresente baixos níveis de renda, independentemente de sua origem étnica, o que primeiro chama a atenção é a existência de uma generalizada consciência, entre os parlamentares, do baixo padrão de qualidade da educação de nível básico das escolas públicas de todo o país. Este fato é ainda mais evidenciado quando a referência de comparação são as escolas privadas que atendem aos segmentos sociais melhor posicionados socioeconomicamente. Esta situação culminaria, conseqüentemente, por colocar os estudantes oriundos da escola pública em situação de profunda desvantagem concorrencial diante dos estudantes saídos das escolas privadas. Assim, reconhece-se que o aluno de baixa renda é impedido de entrar nas universidades públicas não por falta de mérito ou habilidades intelectuais, mas sim por ter tido um Ensino Básico de baixa qualidade.

O baixo índice de qualidade da educação pública de nível básico seria responsável por um processo extremamente desleal de apropriação das vagas oferecidas nas universidades públicas. Os alunos com renda mais baixa, além de frequentarem escolas de baixa qualidade, teriam que competir com estudantes que complementam a sua, já qualificada, educação com “cursinhos” preparatórios muito eficientes na consecução de altas percentagens de aprovação nos exames vestibulares, dado seu alto grau de especialização. Estas e outras circunstâncias tornariam o acesso à educação superior extremamente difícil para os jovens desprovidos de recursos financeiros. Como consta no projeto do deputado Enio Bacci:

A cada início de ano letivo, escancara-se a terrível dificuldade que as pessoas menos afortunadas enfrentam para matricularem-se em cursos universitários.

[...]

Aliás, o Governo oferece 40 ou 50 mil vagas em todo o País, para mais de 200 mil pretendentes, ou seja, aproximadamente 150 mil estudantes não conseguem e acabam ficando sem matrícula e desistindo.

As Universidades Públicas Federais, que em tese deveriam suprir a demanda, acabam por atender os jovens mais aquinhoados pela sorte que, financiados pelos pais abastados, estudam em colégios particulares, e frequentam cursos pré-vestibulares de qualidade, dispondo de tempo integral e, com essas enormes vantagens, acabam por tomar o lugar dos pobres que na verdade são os que mais precisam de Universidades Públicas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 28 de mar. 2003, p. 10.481).

Esta concorrência desleal, segundo vários parlamentares, seria a principal causa da grande desproporção entre jovens oriundos dos ensinos privado e públicos que ingressam nas

universidades públicas de nosso país. Sendo muito mais difícil para os estudantes do sistema público ingressar nas universidades gratuitas e de melhor qualidade, que, a despeito de serem maioria entre os candidatos, invariavelmente transformam-se em minoria passado o exame vestibular. Em alguns projetos de lei, os deputados chegam a apresentar dados que revelariam esta desproporção de origem educacional, como, por exemplo, na proposição dos deputados Maria do Rosário e Wasny de Roure:

Levantamento realizado pelo MEC, em 1996, revela que 73,5% dos inscritos no vestibular são alunos da rede pública, enquanto 26,5% vêm da rede privada de Ensino Médio. Enquanto, dos aprovados, nestes vestibulares, 55% são oriundos das escolas de ensino privado, apenas 45% saem das escolas de ensino público. Ou seja, as chances de um aluno da rede pública ingressar em uma IFES é de uma em cento e quatro, enquanto as de um aluno da rede privada é de uma em nove (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 28 de ago. 2003, p. 40.574).

Além da baixa representação dos estudantes oriundos da escola pública no número global de ingressos nas universidades, a distribuição destes candidatos entre os cursos também é alvo de preocupação. Os estudantes egressos da escola pública tenderiam a se concentrar nos cursos de menor prestígio social e baixa valorização no mercado, já que estes, por terem menos demanda na relação candidato x vaga, seriam alternativas mais rápidas e prescindiriam de maiores investimentos financeiros com a preparação para o ingresso. Assim em vários dos projetos analisados há referências explícitas à reserva de vagas, não para o número global das vagas, mas sim especificamente para cada curso e turno oferecido. Esta medida seria justificada pela constatação de que:

A desigualdade nos cursos mais procurados, aqueles que se preparam para as profissões com melhor remuneração, é muito maior do que a proporção total de vagas. Por exemplo: Medicina/Fuvest – 89,7 de alunos da rede privada, Direito/UFMT – 92,11%, Odontologia/UFCE – 93,8% (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 28 de ago. 2003, p. 40.574).

Esta preocupação pode ser vista também na justificção do PL 1149 de 2003 da Deputada Alice Portugal, no qual ela revela dados de 2002 referentes à distribuição das faixas de renda dos formandos por curso, demonstrando uma clara contraposição entre alguns cursos mais concorridos e cursos de menor prestígio social:

Os resultados do perfil socioeconômico dos concluintes de educação superior que participaram do Exame Nacional de Cursos, o provão, de 2002, são muito ilustrativos. Nos cursos de Medicina e Odontologia, por exemplo, nenhum aluno declarou renda familiar menor do que R\$1.800,00 (um mil e oitocentos reais). No outro extremo, mais de 50 por cento dos concluintes de Letras, Matemática e

Química integram famílias com renda inferior ao patamar de 1.800,00 (um mil e oitocentos reais). Dentre os formandos de Pedagogia mais de 60 por cento trabalhou durante o curso, o que, em geral, é também indicador do padrão de renda familiar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 01 de jul. 2003, p. 29.874).

Tendo em vista que em 2003, ano no qual este projeto foi proposto, o salário mínimo do trabalhador brasileiro era da ordem de R\$ 240,00, e que em 2002, ano da pesquisa era de apenas R\$ 200,00, os dados apresentados pela deputada adquirem ainda mais relevância. Tais dados demonstram, além de uma profunda concentração de renda nos cursos que preparam para carreiras bem remuneradas e de elevado prestígio social, a identificação de uma elite universitária brasileira que é composta por jovens oriundos de famílias abastadas que monopolizam relevantes parcelas do Ensino Superior público, criando uma cruel segregação social que separa os ricos dos pobres e contribui para acentuar as desigualdades sociais brasileiras. Aos de famílias mais aquinhoadas, as melhores oportunidades de formação intelectual e profissional, o que lhes permitirá sua plena manutenção por meio de carreiras universitárias altamente prestigiadas e remuneradas, já para os mais humildes somente as sobras.

Muitas vezes os estudantes oriundos das escolas públicas veem como única opção os cursos das faculdades privadas, e conseqüentemente pagas. Esta distorção, em que os mais pobres são obrigados a pagar dispendiosas taxas, enquanto os filhos das famílias com rendas mais altas podem estudar em estabelecimentos gratuitos e de qualidade superior, é uma das principais justificativas usadas para se argumentar pela necessidade da reserva de vagas para jovens pobres ou de escolas públicas, sendo usado de forma explícita em 10 dos 22 projetos de lei destinados a este assunto.

A injustiça do sistema de exames para o ingresso nas universidades públicas é denunciada por argumentos que asseveram a dificuldade que os estudantes de escola pública terão para atingir os índices de conhecimento suficientes para se sobreporem aos estudantes oriundos de escolas privadas no exame vestibular de concorrência ampla. Aqueles, cujas condições financeiras privilegiadas lhes proporcionaram estudar em escolas particulares detentoras de qualidade no Ensino Básico, estão naturalmente melhor preparados para ingressar nas melhores universidades públicas. Esta capacitação inicial, invariavelmente restrita às camadas mais ricas, acaba por proporcionar a seus detentores as melhores chances no mercado de trabalho, o que por sua vez garantirá a seus filhos as mesmas oportunidades, criando-se um círculo vicioso de privilégios, como argumentado pelo deputado Celso Giglio:

Os vestibulares das escolas públicas são mais concorridos não somente porque são gratuitos, mas porque o ensino é melhor; escolas melhores oferecem melhores chances no mercado de trabalho. Assim, fecha-se o ciclo: aqueles, cujos pais podem pagar escolas particulares, têm mais oportunidade de ingressar numa boa faculdade e conseguir um bom emprego e ter melhores chances econômicas de vida (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 24 de set. 1999, p. 44.306).

Pelo fato de as universidades públicas terem uma notável vantagem em termos de qualidade, diante das faculdades privadas, ao mesmo tempo em que seu número de vagas é reduzido, sua concorrência é bem mais acirrada que a das instituições particulares, que gozam de um número de vagas bem maior e com fácil adequação à demanda. Estes altos níveis de concorrência levariam as instituições públicas a receberem sempre os alunos mais bem capacitados. A injustiça, entretanto, reside no fato de que, na maioria das vezes, esta capacitação é fruto de um consistente investimento financeiro. É na tentativa de inverter esta lógica perversa que as proposições se justificam, o que pode ser percebido no trecho a seguir:

Nosso projeto de lei, pois, está firmemente ancorado na ordem jurídico-constitucional. Se for transformado em norma de Direito Positivo – e não há por que não será – corrigirá uma das mais gritantes injustiças de que se tem notícia neste País: a de que, por poderem frequentar os melhores cursos preparatórios, os estudantes ricos são os candidatos naturais às vagas no sistema de ensino público, que é gratuito, enquanto, por não terem condições de se preparar adequadamente, os estudantes pobres têm que contentar-se com a matrícula em instituições privadas, pagas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 09 de nov. 2001, p. 57.166).

Estes argumentos, portanto, partem do princípio de que uma sociedade que se pretenda democrática não pode compactuar com um sistema de seleção no qual os mais pobres sejam obrigados a pagar pelo Ensino Superior, enquanto os mais ricos gozem do privilégio de estudar gratuitamente nas instituições públicas e mais qualificadas. Da forma como estes parlamentares percebem o Ensino Superior brasileiro, uma reserva de vagas nas universidades públicas já existiria, garantindo o acesso de uma pequena parcela social cujos níveis socioeconômicos são relativamente altos se comparados com a população como um todo, o que leva à compreensão de que:

A democratização da educação, prevista no texto constitucional, apresenta-se, na prática, às avessas: o Ensino Superior público e gratuito está sendo reservado praticamente para uma minoria com melhor nível de renda, enquanto o Ensino Superior privado e pago está sendo destinado às classes menos favorecidas da sociedade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 18 de nov. 1999, p. 55.055).

Esta proposição denuncia o dilema ao qual os estudantes brasileiros estariam expostos, uma vez que, enquanto a rede privada conta com o melhor Ensino Básico, destinado a quem

tem condições financeiras para pagar, o melhor ensino de nível superior encontra-se na rede pública, onde para entrar é quase que imprescindível a boa formação do Ensino Básico privado. Assim, aqueles que não podem pagar são excluídos do ensino de qualidade, tanto do nível básico privado, quanto do nível superior público.

A apropriação das vagas das universidades públicas pelos estudantes mais ricos torna-se ainda mais inadmissível ante a constatação de que seu financiamento é oriundo dos impostos pagos por toda a população brasileira, que, em sua grande maioria, não chegará a ocupar suas vagas, devido a seu baixo poder aquisitivo proporcionado pelas profundas desigualdades sociais existentes em nosso país. Desta forma, percebe-se que o desenvolvimento do Ensino Superior brasileiro deixou a desejar em sua capacidade de benefício equânime da sociedade, uma vez que os indicadores sociais, muitas vezes citados nas proposições das leis, deixam clara sua plena apropriação pelas camadas ricas. Esta apropriação, na perspectiva de alguns parlamentares, denunciaria uma inversão das funções sociais da Universidade Pública.

O presente projeto de lei tem por finalidade amenizar a injustificável situação verificada na atualidade, quando se convive com o desvio de finalidade das Universidades Públicas, que é gerar condições de acesso ao Ensino Superior aos estudantes de baixa renda familiar.

Em consequência, convivemos com estatísticas que negam a finalidade acima mencionada, apontando para um índice de ingresso nas Universidades Públicas preenchido basicamente por alunos egressos de escolas particulares de segundo grau (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 19 de abr. 2000, p. 16.469).

Segundo esta perspectiva, a universidade pública teria sido criada com o objetivo precípuo de garantir às camadas mais pobres da sociedade a oportunidade de ingresso no Ensino Superior e, conseqüentemente, o acesso às carreiras de *status* social mais elevado. A função original das universidades públicas teria sido corrompida na medida em que suas vagas foram sendo apropriadas pelos estudantes com poder aquisitivo suficiente para garantir uma educação básica em escolas privadas, além de caros cursos pré-vestibulares. Portanto, estas instituições teriam se transformado em um privilégio quase que exclusivo das camadas mais ricas da população.

Da forma como acontece o recrutamento de estudantes aptos a ingressar nas concorridas universidades públicas, elas passaram a servir de entrave à mobilidade social, e não seu indutor, função para a qual foram inicialmente pensadas. Assim, por meio de uma reserva informal de mercado, que vai confluir para uma profunda segregação profissional àqueles que carecem de recursos financeiros, o Ensino Superior constitui-se de forma inequívoca em um

mecanismo de reprodução das desigualdades sociais. O projeto de lei do deputado Celso Giglio aponta nesta direção, diz ele:

Destinar o ensino universitário a uma minoria, embora indiretamente, é antidemocrático; a elite já portadora de progresso social costuma ter como objetivo a reprodução das condições sociais que lhe permite continuar a ser elite. Daí, concentrar esforços e recursos nessa minoria, esquecendo-se da maioria excluída, é reproduzir, indefinidamente, os privilégios sociais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 24 de set. 1999, p. 44.306).

Amparadas sob todas estas constatações, as proposições analisadas buscam defender um acesso ao Ensino Superior que, na visão de seus proponentes, seria mais democrático. De modo que seria urgente uma forma de distribuição dos recursos alocados na educação superior de maneira mais equitativa, objetivando atender às demandas da maioria dos estudantes, que são oriundos do Ensino Básico público, mas que, porém, se encontram excluídos dos benefícios da universidade pública.

Para a maioria dos parlamentares que contam com proposições buscando a democratização do Ensino Superior, o acesso à educação figura como um dos principais mecanismos de redução das desigualdades por meio da mobilidade social, contribuindo para a construção de uma sociedade cujos indicadores sociais possam ser mais equilibrados. Como podemos observar na proposta do deputado Dr. Pinotti:

Sabemos que a educação não resolve todos os problemas, mas é, certamente, um forte instrumento de mobilidade social e de melhoria dos padrões de equidade social. Sabemos, também, que a educação contribui para a construção de uma sociedade mais equilibrada e justa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 02 de set. 2003, p. 30.206).

A educação de nível superior é considerada como um dos mais importantes fornecedores de instrumentos de qualificação profissional capaz de promover a inserção no mercado de trabalho sob melhores condições, o que conseqüentemente levaria a uma melhora na distribuição de renda. Além destes benefícios, a educação também é vista como instrumento de ampliação da cidadania.

Desta forma, o discurso em torno da argumentação que visa à justificação dos projetos de lei que pretendem a reserva de vagas nas universidades públicas para estudantes das camadas sociais mais baixas é quase que unânime na busca pela democratização do acesso ao Ensino Superior. Em algumas proposições esta busca é colocada de forma sugestiva, ainda que os termos não apareçam, a ideia permanece. Entretanto, na maioria absoluta destas

propostas, o tema da democratização aparece de forma explícita, como no projeto do Deputado Tadeu Filippelli:

A proposta legislativa, que tenho a honra de apresentar aos nobres parlamentares, tem por objetivo corrigir essas situações e promover a democratização no acesso aos cursos de graduação nas universidades públicas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 18 de mar. 2004, p. 10.665).

Para os parlamentares que apoiam seus projetos na busca da democratização do Ensino Superior, o restrito número de estudantes pertencentes às camadas sociais mais pobres nas universidades é visto como uma explícita forma de discriminação social. Portanto, a facilitação do acesso ao Ensino Superior para a parte da população mais carente, por meio da reserva de vagas, é compreendida como uma medida destinada a atenuar a discriminação social imposta às camadas mais pobres da população. O PL do deputado Aloizio Mercadante é um exemplo desta perspectiva:

O projeto que apresentamos visa enfrentar a discriminação social existente nas universidades públicas, democratizando o acesso ao Ensino Superior gratuito, considerando a precariedade da educação básica e o limitado número de vagas nas universidades.

Assim, consideramos que este projeto produzirá efeitos mais relevantes e de impacto social na área da educação, de afirmação positiva de segmentos populares excluídos historicamente dos cursos universitários (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 14 de ago. 2001, p. 36.414).

A superação das discriminações sociais, que impediriam o acesso dos jovens pobres aos bancos escolares das universidades públicas, levaria a uma distribuição mais equitativa dos recursos alocados no Ensino Superior. Uma vez garantido o acesso destes jovens ao ensino universitário, conseqüentemente haveria uma relativa equalização das oportunidades profissionais para as camadas economicamente menos privilegiadas, o que melhoraria, por sua vez, os níveis de igualdade social como um todo.

Minha proposta visa dar uma melhor oportunidade aos menos favorecidos, ou seja, dar-lhes uma oportunidade igual à que têm os alunos oriundos das classes mais altas da sociedade; visa dar-lhes a chance de frequentar universidades que são mantidas com o dinheiro dos impostos também pagos pelas camadas mais pobres da população (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 24 de set. 1999, p. 44.306).

Alguns parlamentares alegam que a reserva de vagas seria uma saída estratégica para se fazer cumprir o preceito constitucional da isonomia, segundo o qual todos os cidadãos brasileiros devem ter acesso às mesmas oportunidades, ou mesmo o princípio constitucional

que garante o direito à educação. Na visão dos deputados que lançam mão deste tipo de justificativa, estes preceitos estariam sendo descumpridos na medida em que camadas de renda superior, ainda que numericamente menores, absorvem as vagas das universidades públicas quase que exclusivamente. Como sugere o deputado Nilson Mourão:

Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais são objetivos fundamentais da República. Assegurar a igualdade de condições de acesso à escola é um dos princípios com base nos quais deve ser ministrado o ensino. É o que prescreve a Constituição Federal, nos arts. 3º, III, e 206, I, respectivamente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 09 de nov. 2001, p. 57.166).

Os argumentos apresentados pelos deputados que pretendem a reserva de vagas aos estudantes menos favorecidos economicamente segue, portanto, uma lógica bem específica. Inicialmente eles consideram que o baixo padrão de qualidade das escolas públicas levaria seus estudantes a se colocarem em profunda desvantagem ante seus concorrentes oriundos das escolas particulares. Esta concorrência desleal, por sua vez, levaria à baixa representação dos estudantes carentes nas universidades públicas, criando uma profunda e cruel segregação, onde quem pode pagar estuda de graça e quem não pode se vê obrigado a recorrer ao sistema privado de ensino. Deste modo, a universidade é reservada exclusivamente às camadas mais altas da sociedade, as quais tiveram acesso à educação básica paga e de qualidade.

Identificado este processo de segregação, os projetos de lei buscam estabelecer mecanismos que levem à democratização do acesso ao Ensino Superior. Nestes termos, é clara a correlação entre a democratização do Ensino e o enquadramento interpretativo que tem como foco a ideia de justiça distributiva. Assim, estas proposições buscariam superar as desvantagens dos estudantes mais pobres diante da apropriação de bens fundamentais à plena realização do indivíduo. E justificariam a intervenção estatal na busca pela igualdade, mediante as injustiças causadas por oportunidades desproporcionais, ou qualquer tipo de discriminação.

Outro aspecto muito relevante das propostas de lei destinadas à reserva de vagas aos estudantes carentes, é que em alguns casos ela pode ser vista e pensada como uma alternativa às cotas de critério étnico. Quando analisamos a distribuição temporal de apresentação das proposições, os dados sugerem que a proposição de cotas sociais pode ser vista, inclusive, como uma espécie de reação à eminência de políticas definidas por raça (vide Gráfico 5). Dos 22 projetos de lei defendendo cotas sociais, em pelo menos quatro⁶⁹ temos declarações

⁶⁹ São os PLs 1202/2003, 1620/2003, 3004/2004, 5804/2005.

explícitas de que eles se justificam exatamente por serem alternativas mais eficazes às cotas raciais.

Os argumentos listados nestas justificativas são relacionados à ideia de que a verdadeira segregação existente no Brasil seria definida pela discriminação de caráter econômico, que separa ricos e pobres (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 28 de ago. 2003, p. 40.574). Portanto, na visão de alguns deputados, a restrição das políticas de ação afirmativa apenas às que objetivem facilitar o acesso ao Ensino Superior dos negros, levaria à manutenção de uma enorme categoria de brancos pobres e excluídos que estão confinados nas escolas públicas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 01 de set. 2003, p. 29.908). Esta tentativa de fazer justiça aos afrodescendentes poderá ocasionar outra injustiça, já que a pauperização da população não escolheria raça e atinge a todos os grupos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 02 de set. 2005, p. 43.344).

Em contrapartida, para estes parlamentares, as cotas sociais não deixariam de favorecer diretamente aos afrodescendentes, pelo fato de que, sendo a maioria das camadas de renda inferior, são os que mais fazem uso da escola pública, o que os fariam os maiores beneficiados. Além disso, esta modalidade de reserva de vagas teria o mérito de superar uma das maiores dificuldades encontradas na implementação de ações afirmativas no Brasil, que é a objetiva definição de raça, a fim de estabelecer quem é, e quem não é, negro em um país altamente miscigenado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 18 de mar. 2004, p. 10.665).

5.3.3 As cotas híbridas

O relacionamento, muitas vezes tenso, entre as propostas de ação afirmativa de caráter étnico e suas alternativas de caráter social veio a dar origem a uma terceira forma de reserva de vagas, as cotas híbridas. Nesta vertente, as principais características dos modelos anteriores se amalgamam dando lugar a uma política de ação afirmativa mais abrangente. Nestas proposições, são levados em conta tanto os fatores socioeconômicos, quanto os fatores étnicos para a identificação dos discriminados no acesso ao Ensino Superior público brasileiro. Assim, para estes deputados, a tendência é considerar como setor discriminado tanto os afrodescendentes quanto os brancos oriundos de famílias pobres. Podemos ver como exemplo o projeto do deputado Dr. Hélio:

Por razões óbvias, não se pode mais conviver no País com o nível discriminatório atingindo entre os que têm e os que não têm condições de preparo e acesso aos cursos superiores. A pobreza e a etnia não podem, de modo algum, ser obstáculos intransponíveis à melhoria social, cultural e econômica (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 28 de set. 2001, p. 46.442).

Nestes projetos de lei, a exemplo dos projetos destinados exclusivamente aos estudantes pobres, o enquadramento interpretativo predominante é a justiça distributiva. Mesmo considerando que a discriminação a que os negros brasileiros estão expostos não são reduzidas a sua situação econômica, não existe nestes projetos referências à reparação de dívidas passadas, mas sim à necessidade de superação de obstáculos atuais à melhoria das condições de vida da população negra e de baixa renda, ambas alvo de discriminação.

5.4. ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS ENCONTRADOS NAS PROPOSTAS BRASILEIRAS

Como visto até aqui, o principal enquadramento justificativo encontrado na produção parlamentar da Câmara Federal relacionada às propostas de ação afirmativa fica por conta da justiça distributiva. Dos trinta projetos de lei encontrados, em 26 deles a ideia de justiça distributiva aparece como argumento predominante, de modo que baliza 100% das propostas de lei em que o foco do benefício assentava-se, de alguma forma, sobre critérios econômicos, inclusive nas propostas de ação afirmativa de caráter híbrido. Além disso, e muito significativamente, a justiça distributiva ainda aparece em um terço das propostas de lei que destinam percentuais a serem ocupados levando em consideração apenas critérios raciais. Somente em quatro propostas a ideia de reparação tem maior relevância, todas destinadas exclusivamente à população afrodescendente, como podemos ver abaixo:

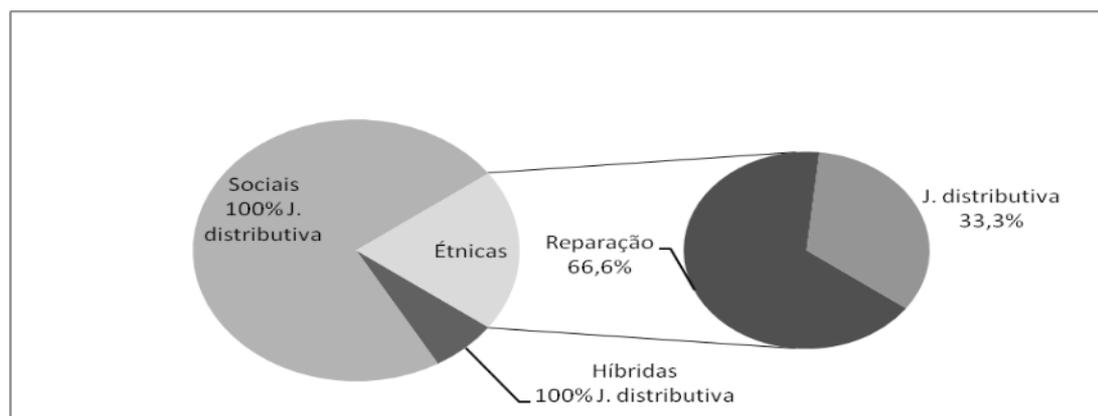


Gráfico 9 Justificativas encontradas por categoria de propostas

Na perspectiva dos que se amparam sobre a justificativa da necessidade de justiça distributiva, o objetivo fica por conta da inclusão de setores sociais desprivilegiados. Os critérios pelos quais estes setores são definidos dão clareza a nossa constatação, uma vez que a grande maioria dos projetos de lei define seus beneficiados com base no domínio da renda familiar, enquanto definidora de *status* social, e no histórico escolar público, enquanto indicador indireto de hipossuficiência financeira. Segundo os argumentos que se agrupam sob a justiça distributiva, oportunidades desproporcionais, ou qualquer tipo de discriminação que levem a desigualdades, carregam em si a injustiça de forma imanente.

Isolando-se as propostas de ações afirmativas exclusivamente raciais, o enquadramento mais encontrado fica por conta da reparação, entretanto, a justiça distributiva também se faz muito importante, considerando para isso dados atuais que denunciam uma segregação persistente. Nestas propostas, o fator histórico envolvido nas diversas formas de discriminação não desaparece, mas seu foco principal é transferido à discriminação atual, a qual, por si só, já justificaria uma política promotora de igualdade, independentemente dos motivos passados que tenham concorrido para sua edificação. Isto demonstra que, mesmo considerando que os bárbaros crimes cometidos no período escravista não devam ser esquecidos pela sociedade brasileira, a justificativa das políticas de ação afirmativa dedicadas à superação das desigualdades raciais não são mecanicamente relacionadas ao passado. Mesmo entre os defensores de políticas voltadas especificamente às populações negras, a restituição do que foi negado aos afrodescendentes, enquanto grupo, em um momento histórico determinado, não encontra consenso.

Talvez em decorrência das especificidades brasileiras, dentre as trinta propostas de lei apresentadas à Câmara Federal, apenas em seis delas a população negra é o alvo exclusivo de

políticas destinadas à democratização do acesso ao Ensino Superior. Demonstrando que os projetos de lei que tendem a considerar o critério racial, de maneira independente, aparecem em número significativamente menor que as propostas que consideram de alguma forma as possibilidades econômicas dos candidatos, o que nos diferencia de forma relevante das experiências estrangeiras. Desta forma, o que fica demonstrado é que o objetivo precípua das ações afirmativas, no caso brasileiro, é o de criar possibilidades de mobilidade social a grupos desfavorecidos por meio do acesso ao Ensino Superior público, em um contexto social de extrema desigualdade.

Finalmente, devemos sublinhar que os propalados benefícios da diversidade, tão caros aos defensores das políticas de ação afirmativa para as universidades norte-americanas, não aparecem de modo relevante em nenhuma proposta, figurando apenas de maneira muito coadjuvante em somente um projeto, no qual há a ideia de que um corpo discente com maior diversidade socioeconômica e cultural proporcionaria uma maior inserção da universidade na sociedade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 18 de nov. 1999, p. 55.055). É surpreendente ainda que neste projeto não é feita nenhuma menção à contribuição étnica propriamente dita, como seria de se esperar, mas sim à diversidade socioeconômica e cultural aparentemente pensadas de maneira relacional.

6. CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi o de clarificar, na medida das possibilidades, o processo de construção das políticas de ação afirmativa que ganharam grande destaque na sociedade brasileira nos últimos 20 anos. Como não poderia deixar de ser, inicio com a definição do que podemos chamar de “políticas de ação afirmativa”, buscando delimitar o conceito a fim de evitar possíveis equívocos. Ainda neste primeiro movimento procurei estabelecer os enquadramentos interpretativos pelos quais estas políticas são geralmente pensadas, para tanto me baseei num referencial já consagrado pela literatura científica que trata deste assunto. Desta forma considerei como possíveis enquadramentos justificativos as ideias de reparação, justiça distributiva ou inclusão social e a ideia que considera os benefícios da diversidade.

Finalizo este capítulo inicial com um levantamento detalhado do processo pelo qual as ações afirmativas passaram para se solidificarem nos Estados Unidos. Não deixo de considerar os enquadramentos que justificaram este processo, tanto nos primórdios de sua história quanto no momento mais decisivo em que elas passaram quando foram contestadas judicialmente e tiveram sua constitucionalidade ratificada pela suprema corte. As conclusões da análise deste último momento foram fundamentais, considerando que as ações afirmativas tiveram seu enquadramento justificativo solidificado, incontestavelmente, sobre os benefícios da diversidade.

Um levantamento mais minucioso sobre as políticas de ação afirmativas dos Estados Unidos nos pareceu importante uma vez que um dos principais alvos de críticas de suas congêneres brasileiras residem na perspectiva de que estas seriam meros arremedos de políticas adaptadas às especificidades sociais norte-americanas. Um levantamento detalhado das críticas elencadas pelos contestadores destas políticas foi tentado no final do terceiro capítulo, logo após um levantamento histórico das políticas de ação afirmativas em território nacional, passando pelos processos conjunturais que possibilitaram a emergência destas demandas, bem como seu início nos Estados e nas instituições de ensino superior que optaram por estas medidas de forma autônoma.

O Capítulo 4 é dedicado a uma revisão bibliográfica em torno das principais correntes teóricas que se dedicam ao tema da ideologia. Dentre as vertentes teóricas estudadas, a Teoria Extrínseca, levantada pelo antropólogo estadunidense Clifford Geertz, possibilitou o embasamento necessário para que pudéssemos considerar a interpretação das proposições legislativas como fontes privilegiadas de informações que permitiram a identificação das

tendências ideológicas que direcionaram as interpretações de mundo às quais os agentes políticos recorreram num momento de crise dos antigos valores morais da sociedade brasileira.

Finalmente no Capítulo 5, logo após um resumo de como se dá a dinâmica de construção de propostas legislativas na Câmara Federal, me dedico aos dados coletados. Inicialmente, procurei organizar as 30 propostas legislativas encontradas no período estudado levando em consideração suas características mais salientes, principalmente quanto ao público a que se destinavam. Dando prosseguimento, procurei determinar os enquadramentos interpretativos encontrados em cada uma destas propostas.

Percebeu-se que a perspectiva da inclusão social é o principal pilar a amparar as propostas de políticas de ações afirmativas no Brasil, considerando injustas as desigualdades causadas por oportunidades desproporcionais, ou qualquer tipo de discriminação. Segundo seus proponentes, o objetivo primordial destes projetos de lei seria criar possibilidades de mobilidade social a fim de que os estratos mais desfavorecidos pudessem galgar posições sociais mais altas pelo acesso ao Ensino Superior público. Equilibrando os percentuais de distribuição de estudantes na universidade, de modo a promover uma correspondência entre o corpo discente e o perfil socioeconômico e racial da sociedade, a universidade pública retornaria à sua principal função social, que é garantir formação intelectual e profissional àqueles que não podem pagar pelo ensino privado.

Foi possível perceber que os quesitos “sociais” – baixa renda e egressos de escolas públicas – desempenharam um papel determinante quanto aos critérios adotados para definir quais são os grupos mercedores dos benefícios proporcionados pelas ações afirmativas. Este mereceu destaque, na medida em que ele nos diferencia significativamente de experiências estrangeiras, que tendem a ter na classificação racial sua principal categoria de definição. Ainda que os defensores da ação afirmativa brasileira tenham, em vários momentos, rogado pela necessidade do favorecimento do acesso das populações negras ao Ensino Superior, os projetos de lei que consideram o critério racial, de maneira independente do critério socioeconômico, tendem a ser menos populares entre os parlamentares.

Além disso, foi demonstrado por algumas proposições que as cotas sociais poderiam ser pensadas como alternativas às cotas raciais. Esta perspectiva baseia-se na premissa de que as desigualdades brasileiras são eminentemente socioeconômicas, e não raciais. Desta forma, a explicação das desigualdades entre negros e brancos residiria não no fato de que o passado escravista relegou a população negra brasileira a posições sociais de inferioridade, as quais teriam sido mantidas pela pouca mobilidade social do país. Seguindo este raciocínio as ações

afirmativas de cunho racial seriam, portanto, supérfluas, sendo necessárias apenas políticas amplas de distribuição de renda para a garantia de melhora da vida dos negros (FERES JÚNIOR, 2010, p 131).

Dado o grande destaque que o assunto teve na mídia comercial, a polêmica sobre o modelo de ações afirmativas a que o Brasil deveria seguir chegou ao grande público, que tendeu a perceber as políticas de promoção racial com ceticismo. Ainda que a ideia de promoção de ações afirmativas seja algo bem visto pela população brasileira, seus critérios de beneficiamento não são unânimes, o que pode ser constatado por uma pesquisa realizada em 2006 pelo Datafolha, que registrou que, enquanto 87% da população aprovavam as cotas direcionadas a estudantes de baixa renda, este percentual caía para 65% quando referente a cotas raciais (COLLUCCI, 2006).

Portanto, a recusa dos parlamentares a abraçar as ações afirmativas de caráter racial pode ser reflexo da intensa polêmica criada em torno das políticas que se voltam ao discurso de reparação do passado escravista. Na tentativa de se decidirem sobre a alternativa mais adequada ao momento histórico pelo qual estamos passando, ficou demonstrado que a produção das normas legislativas voltadas à democratização do Ensino Superior foi permeada por complexos ideológicos que oferecem quadros de significados com os quais os agentes políticos procuram adaptar o ambiente real. Assim, como saída ao impasse em que as ações afirmativas se encontraram, o que podemos perceber é a proposição de um modelo híbrido que considera a determinância socioeconômica sem deixar de considerar o fator racial, já que nestes projetos há um percentual dentre as vagas reservadas a ser ocupado por estudantes de etnias desfavorecidas, tais como negros e indígenas.

Não obstante, a defesa de uma política que considere a reparação como seu tema central esbarra em obstáculos difíceis de serem superados, tais como a maneira de definir os verdadeiros descendentes de escravos que teriam direito a reparação. Uma vez considerada a formação étnica da nação brasileira, seria difícil determinar, amparado exclusivamente em nossa ascendência, quem deveria ser reparado ou quem deveria ser responsabilizado pelas mazelas do passado⁷⁰. Além disso, como sugere Feres Júnior (2006, p. 56), sendo o indivíduo o cerne sobre o qual se assentam as instituições jurídicas e políticas brasileiras, os direitos de reparação são garantidos aos indivíduos que foram de fato vítimas do dano a ser reparado. No nosso caso, não é necessário lembrar que, dado o tempo transcorrido, não mais existem escravos vivos. O mesmo problema pode ser levantado quanto à imputação de

⁷⁰ Segundo Telles e Bailey (2002, p 33), o número de brancos no Estado do Rio de Janeiro que se declararam de ascendência negra seria de 37%, enquanto entre os pretos tinham 59% de ascendência branca e os pardos 80%.

responsabilidades, que também dificilmente podem ser atribuídas aos descendentes do praticante.

Numa outra perspectiva, podemos considerar que o receio de levantar o tema da reparação, como justificativa para as políticas de ação afirmativa, se deva simplesmente à impossibilidade de compensar trezentos anos de trabalhos forçados, humilhações e todo tipo de violação aos direitos humanos, e equacionar todas as dívidas para com os escravizados. Além disso, a admissão desta possibilidade poderia implicar no direito ao esquecimento de um período histórico, que, apesar de vergonhoso, deve ser mantido vivo na consciência de toda a sociedade brasileira para que possa ser permanentemente refletido.

Talvez em decorrência destas especificidades brasileiras, os projetos de lei que tendem a considerar o critério racial, de maneira independente, aparecem em número significativamente menor que as propostas que consideram de alguma forma as possibilidades econômicas dos candidatos. Aliadas à ausência de justificativas que se amparem nos benefícios da diversidade racial para a construção da sociedade em detrimento da criação de possibilidades de mobilidade social a grupos desfavorecidos pelo acesso ao Ensino Superior público, estas características nos diferenciam de forma relevante das experiências estrangeiras.

Se lembrarmos de que logo na década de 70 a defesa das ações afirmativas norte-americanas passou a se amparar nos benefícios de um grupo discente diversificado, podemos então perceber que os objetivos perseguidos por estas são significativamente diferentes dos objetivos perseguidos pelas propostas de ação afirmativa que tramitaram na Câmara Federal brasileira nas últimas duas décadas. As justificativas que se amparavam na diversidade transformaram-se rapidamente no discurso hegemônico, principalmente após se tornarem sustentados pelas decisões da Suprema Corte, que para aquele país foi a esfera estatal mais importante no processo de institucionalização destas políticas. Neste processo os argumentos alternativos evocados sob a guarda, tanto da reparação, quanto da necessidade de superação das desigualdades foram definitivamente superados.

Esta distinção leva à refutação da teoria, amplamente levantada pelos críticos às ações afirmativas no Brasil, de que o advento deste tipo de política em nosso país obedeceria a uma imposição das perspectivas socioculturais norte-americanas, e subjugaria as particularidades da sociedade brasileira. Seguindo este raciocínio, vários críticos se agarraram ao discurso de que as políticas de ação afirmativa não passariam de tentativas de copiar as congêneres norte-americanas sem considerar a construção histórica e cultural de nosso país, não passando de uma tentativa de importação de ideias exóticas à realidade nacional.

Portanto, pelas diferenças – principalmente no que concerne aos objetivos elencados pelos autores das propostas de ações afirmativas no Brasil e nos Estados Unidos, mas também pelos públicos atendidos – fica demonstrado que as perspectivas ideológicas envolvidas no processo de institucionalização destas políticas em ambos os países são bem distintos. Ainda que não deixe de haver uma interlocução sistemática entre as propostas nacionais e os demais modelos espalhados ao redor do mundo, o processo de constituição destas políticas mostra-se bem mais complexo que uma simples importação ou imposição de modelos estrangeiros puros, envolvendo uma série de interpretações e interesses sociais específicos ao complexo sociocultural brasileiro.

De fato, seria forçoso usar como argumento os benefícios da diversidade quando os excluídos do acesso ao Ensino Superior no Brasil, os quais se quer integrar, são jovens geralmente oriundos de centros urbanos, e necessariamente portadores de, no mínimo, onze anos de educação formal, num país que tem um percentual de não brancos em torno de 50%, os quais não podem ser considerados como imersos em um modo de vida específico. De forma que seria problemático esperar uma contribuição significativa quanto ao aumento da diferenciação das maneiras de perceber o mundo. Assim, a tônica central em que se apoiam as ações afirmativas brasileiras é na criação de mecanismos que favoreçam a mobilidade social e a inclusão, focando em grupos presentemente desfavorecidos e que por isso seriam dignos de ações que considerem a possibilidade de lhes oferecer um tratamento diferenciado quanto ao acesso a oportunidades escassas. Desta forma, a principal justificativa para os defensores destas políticas no Brasil é a de criar chances para que estratos socialmente desfavorecidos possam ter acesso às universidades públicas de uma nação altamente desigual. Isto mostra que, pelo menos, os problemas aos quais as políticas brasileiras de ação afirmativa se dedicam resolver, não são os mesmos que aparecem aos norte-americanos, e muito menos importados.

Finalmente, não podemos deixar de considerar que as diferenças reveladas entre os processos de idealização das ações afirmativas brasileiras e as norte-americanas são fruto das peculiaridades sociais, culturais e econômicas que distinguem os dois países. Assim, políticas aparentemente similares podem revelar diferenças substanciais quando analisadas no plano de seus arranjos ideológicos. Arranjos estes que estão envolvidos na elaboração dos modelos sob os quais a sociedade deve ser construída, o que influencia, conseqüentemente, a identificação e interpretação de problemas e as maneiras como eles devem ser resolvidos.

REFERÊNCIAS:

- AZEVEDO, C. M. M. Cota racial e Estado: abolição do racismo ou direito de raça? **Cadernos de Pesquisa**, v.34, n.121, p.213-239, jan/abr. 2004.
- BENJAMIN, C. Tortuosos caminhos. IN FRY P. et al. **Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo**. Civilização Brasileira, 2007.
- BOUDON, R. **A ideologia, ou a origem das ideias recebidas**. Editora Ática, São Paulo, 1989.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Difusão editorial, Lisboa, 1989.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. Sobre as artimanhas da razão imperialista. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, ano 24, n° 1, 2002, pp. 15-33.
- BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Jorge Zahar editor, Rio de Janeiro, 2001.
- BRANDÃO, A. A.; MARINS, M. T. A. Cotas para negros no Ensino Superior e formas de classificação racial. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.33, n.1, p 27-45, jan./abr. 2007.
- BRASIL. 5.465, de 03 de julho de 1968. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 de Jul. 1968. Sessão 1, p. 5537.
- _____. Lei 7.423 de 17 de dezembro de 1985. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de dez. 1985. Sessão 1, p. 18.540.
- _____. Resolução n° 17 de 22 de setembro de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 22 de set. 1989. Suplemento, p. 3.
- _____. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 de dez. 1990. Sessão 1, p. 1.
- _____. Lei 8.213 de 24 de Julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 de Jul. 1991. Sessão 1, p. 14.809.
- _____. Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 de out. 1997. Sessão 1, p. 21.801.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei n° 1239, de 21 de novembro de 1995. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 11 de jan. 1996, p. 371.
- _____. Projeto de Lei n° 4567, de 28 de maio de 1998. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 06 de jun. 1998, p. 15.777.
- _____. Projeto de Lei n° 4568, de 28 de maio de 1998. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 26 de ago 1998, p. 21.966.
- _____. Projeto de Lei n° 1447, de 11 de agosto de 1999. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 24 de set. 1999, p. 44.306.
- _____. Projeto de Lei n° 1643, de 10 de setembro de 1999. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 09 de out. 1999, p. 48.099.
- _____. Projeto de Lei n° 1866, de 14 de outubro de 1999. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 13 de nov. 1999, p. 54.311.
- _____. Projeto de Lei n° 2069, de 17 de novembro de 1999. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 18 de nov. 1999, p. 55.055.

- _____. Projeto de Lei nº 3004, de 11 de maio de 2000. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 24 de mai. 2000, p. 26.154.
- _____. Projeto de Lei nº 2772, de 04 de abril de 2000. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 19 de abr. 2000, p. 16.469.
- _____. Projeto de Lei nº 3198, de 07 de Junho de 2000. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 16 de jun. 2000. Seção 1, p. 35.
- _____. Projeto de Lei nº 4784, de 30 de maio de 2001. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 02 de jul. 2001, p. 26.411.
- _____. Projeto de Lei nº 5062, de 09 de agosto de 2001. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 14 de ago. 2001, p. 36.414.
- _____. Projeto de Lei nº 5293, de 05 de setembro de 2001. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 27 de set. 2001, p. 45.959.
- _____. Projeto de Lei nº 5325, de 13 de setembro de 2001. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 28 de set. 2001, p. 46.442.
- _____. Projeto de Lei nº 5338, de 18 de setembro de 2001. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 09 de nov. 2001, p. 57.166.
- _____. Projeto de Lei nº 5783, de 28 de novembro de 2001. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 09 de nov. 2001, p. 05.972.
- _____. Projeto de Lei nº 5830, de 05 de dezembro de 2001. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 06 de mar. 2002, p. 6.010.
- _____. Projeto de Lei nº 6214, de 05 de mar de 2002. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 05 de abr. 2002, p. 13.467.
- _____. Projeto de Lei nº 6399, de 26 de março de 2002. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 11 de abr. 2002, p. 15.284.
- _____. Projeto de Lei nº 6912, de 06 de junho de 2002. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 29 de jun. 2002, p. 33.857.
- _____. Projeto de Lei nº 165, de 25 de fevereiro de 2003. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 28 de mar. 2003, p. 10.481.
- _____. Projeto de Lei nº 1141, de 28 de maio de 2003. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 01 de jul. 2003, p. 29.872.
- _____. Projeto de Lei nº 1149, de 29 de maio de 2003. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 01 de jul. 2003, p. 29.874.
- _____. Projeto de Lei nº 1188, de 04 de junho de 2003. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 02 de set. 2003, p. 30.206.
- _____. Projeto de Lei nº 1202, de 05 de junho de 2003. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 01 de set. 2003, p. 29.908.
- _____. Projeto de Lei nº 1335, de 25 de junho de 2003. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 17 de jul. 2003, p. 33.863.
- _____. Projeto de Lei nº 1620, de 05 de agosto de 2003. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 28 de ago. 2003, p. 40.574.
- _____. Projeto de Lei nº 3004, de 18 de fevereiro de 2004. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 18 de mar. 2004, p. 10.665.

_____. Projeto de Lei nº 3571, de 18 de maio de 2004. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 02 de jun. 2004, p. 25.570.

_____. Projeto de Lei nº 3153, de 16 de março de 2004. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 06 de abr. 2004, p. 14.464.

_____. Projeto de Lei nº 5475, de 21 de junho de 2005. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 21 de jul. 2005, p. 34.590.

_____. Projeto de Lei nº 5804, de 24 de agosto de 2005. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 02 de set. 2005, p. 43.344.

_____. Projeto de Lei nº 6036, de 10 de outubro de 2005. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 09 de nov. 2005, p. 53.449.

_____. Projeto de Lei nº 1330, de 14 de junho de 2007. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 05 de jul. 2007, p. 34.154.

CARDOSO, F. H. Pronunciamento do presidente de república na abertura do seminário “multiculturalismo e racismo”. IN SOUZA, J. (org.) **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil – Estados Unidos**. Editora Paralelo 15, Brasília, 1997.

CARVALHO, M. R. G. Breves reflexões suscitadas pelo artigo “Política de cotas raciais, os ‘olhos da sociedade’ e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UNB)”. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 264-267, jan/jun 2005.

COLLUCCI, C. **65% apóiam cotas raciais na faculdade**. [online] Disponível via URL em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u18820.shtml>>. Acesso em: 23/07/2011.

CONSTÂNCIO, J. **O negro e as políticas de ação afirmativa no contexto da desigualdade educacional**. 2009. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2009.

DA SILVA, G M. Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul. **Tempo Social**. São Paulo v.18, n.2. pp131-165. nov. 2006.

DE OLIVEIRA, L R. C. Racismo, direitos e cidadania. **Estud. av.**, São Paulo. v. 18, n. 50. pp 81-93. Abr. 2004 .

DURHAN, E. R. Desigualdade educacional e cotas para negros nas universidades. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n.66, p.3-22, Jul. 2003.

FERES JÚNIOR, J. Ação Afirmativa no Brasil: Fundamentos e críticas. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 6 nº2. pp 291-312. Dez. 2004.

_____. “Ação afirmativa: política pública e opinião”. **Sinais Sociais**. Rio de Janeiro, v. 3 nº 8. pp 38-77. Dez. 2008.

_____. “Aspectos normativos e legais das políticas de ação afirmativa”. IN FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Editora UNB. 2006.

_____. “O combate à discriminação racial nos EUA: estudo histórico comparado da atuação dos três poderes”. **Sociedade em Estudo**. Curitiba, v. 2, nº 2 , p. 53-61, 2007.

FERES JÚNIOR, J; DAFLON, V. T e CAMPOS, L, A. “Cotas no STF: Os argumentos como eles são”. **Insight Inteligência** (Rio de Janeiro), v. 49, p. 124-136, 2010.

FERES JÚNIOR, J; OLIVEIRA, M. P. e DAFLON, V. T. **Guia bibliográfico multidisciplinar ação afirmativa Brasil: África do Sul: Índia: EUA.** Rio de Janeiro; DP&A, 2007.

FIGUEIREDO, A C. e LIMONGI, F. "Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal". **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo, n° 5 Cebrap, 1996.

_____. "Poder de agenda e políticas substantivas" IN INÁCIO M.; RENNÓ L. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada.** Editora UFMG, Belo Horizonte, 2009.

FRY, P. A cinderela Negra. **Revista USP,** São Paulo. (28): 122-135, dezembro/fevereiro 95/96.

_____. Introduzindo o racismo. **O globo,** Rio de Janeiro, 21 de março de 2003.

FRY P. et al. **Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo.** Civilização Brasileira, 2007.

FRY, P.; MAGGIE, Y. Cotas raciais – Construindo um País dividido? **Econômica,** Rio de Janeiro, v.6, p 153-161, junho 2004.

_____. A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. **Enfoques** (Revista Eletrônica), Rio de Janeiro, vol. 1, n° 1, pp. 93-117, 2002.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas.** LTC editora, Rio de Janeiro, 2008.

GILLIAN, A. "O ataque contra a ação afirmativa nos Estados Unidos – um ensaio para o Brasil". IN SOUZA, J. (org.) **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil – Estados Unidos.** Editora Paralelo 15, Brasília, 1997.

GODINHO, T. Ação afirmativa no partido dos trabalhadores. **Estudos Feministas,** Rio de Janeiro. v.4, n. 1. pp 148-157. 1996.

GÓES, J. R. P. Histórias mal contadas. IN FRY P. et al. **Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo.** Civilização Brasileira, 2007.

GUARNIERI, F. V. e MELO-SILVA, L. L. Ações afirmativas na educação superior: rumos da discussão nos últimos cinco anos. **Psicol. Soc.,** Porto Alegre, v. 19, n. 2, Agosto de 2007.

GUILLEBEAU, C, "Affirmative action in a global perspective: the cases of South Africa and Brazil". **Sociological Spectrum,** n°19. pp 443-465. 1999.

GUIMARÃES, A. **Racismo e anti-racismo no Brasil.** São Paulo: Editora 34, 1999.

_____. "A desigualdade que anula a desigualdade, notas sobre a ação afirmativa no Brasil", IN SOUZA, J. (org.) **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil – Estados Unidos.** Editora Paralelo 15, Brasília, 1997.

HARPER, S e RESKIN, B. Affirmative Action at School and on the Job. **Annu. Rev. Sociol.** pp 357-379. 2005.

HERINGER, R. Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil. IN FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas.** Editora UNB. 2006.

JAPIASSÚ, H.; MARCONDES, D. **Dicionário básico de filosofia.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2006.

JOHNSON, L. B. To Fulfill These Rights" **Public Papers of the Presidents of the United States: Lyndon B. Johnson**, Washington, D. C, 1965 Volume II, entry 301, pp. 635-640: Government Printing Office, 1966

KALT, J. P.; ZUPAN, M. A. Capture and ideology in the economic theory of politics. **American Economic Review**, v.74, n° 3, p. 279-300, 1984.

LEWGOY, B. Cotas raciais na UNB: as lições de um equívoco. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 264-267, jan/jun 2005.

MAIO, M. C; SANTOS, R. V. As cotas raciais nos orizontes da antropologia: réplica a dezoito comentaristas. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 264-267, jan/jun 2005.

MAGGIE, Y. Políticas de cotas e o vestibular da UNB ou a marca que cria sociedades divididas. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 264-267, jan/jun 2005.

_____. Mário de Andrade ainda vive? O ideário modernista em questão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol.20 n.58 São Paulo Jun. 2005.

MANISFETO. **Cento e treze cidadãos anti-racistas contra as leis raciais**: revistaepoca.globo.com. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR83466-6014,00.html>> Acesso em 12 de julho de 2012.

MANNHEIM, K. **Ideologia e utopia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1972.

MARTINHO, F. C. P. O pomo da discórdia: sobre as cotas raciais e o debate na Uerj. IN FRY P. et al. **Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo**. Civilização Brasileira, 2007.

MARTINS, J. S. O branco da consciencia negra. IN FRY P. et al. **Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo**. Civilização Brasileira, 2007.

MATTOS, W R de. "Ação afirmativa na Universidade do Estado da Bahia: razões e desafios de uma experiência pioneira". IN: SILVA, P B G; SILVÈRIO, V R. **Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica**. Brasília. INEP. 2003.

_____. Cotas para afrodescendentes na Universidade do Estado da Bahia: uma breve exposição comentada. IN FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Editora UNB. 2006.

MEDEIROS, C. A. Ação afirmativa no Brasil: um debate em curso. IN: SALES, A S. **Ações afirmativas e combate ao racismo na Américas**. Brasília. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD). 2005.

MELO, C. R.; NUNES, F. "Ideologia e distância de preferências: uma comparação dos governos Lagos e Lula" IN: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009.

MEYER, E P N. Breves considerações a respeito das ações afirmativas. **Dom Total**, Belo Horizonte, 06 out. 2009.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n.117. pp197-217. Nov. 2002

_____. Ação afirmativa no Ensino Superior: entre a excelência e a justiça social. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 88, pp 757-776, Especial. Out. 2004.

- MORAES, F. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. **Perspec.** São Paulo. v. 15, n. 4. pp 45-72.. Dez. 2001.
- O'CONNOR, S. Judgment of the Court. Supreme Court of the United States, 539 U.S. 306, **Barbara Gruttes, Petitioner v. Lee Bollinger et al.** No. 288 F.3d 732, 2003.
- OLIVEIRA, L. R. C. Ação afirmativa e equidade. IN SOUZA, J. (org.) **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil – Estados Unidos.** Editora Paralelo 15, Brasília, 1997.
- PADILHA, T. M. **Filosofia, ideologia e realidade brasileira.** Rio de Janeiro, Companhia Editora Americana. 1971
- POWELL, J. Judgment of the Court. Supreme Court of the United States, 438 U.S. 265, **Regents of the University of California v. Bakke.** No. 7811 Argued: October 12, 1977 Decided: June 28, 1978.
- PENA, S. Receita para uma humanidade desracializada. IN FRY P. et al. **Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo.** Civilização Brasileira, 2007.
- PENA, S; BORTOLINI, M. C. Pode a genética definir quem deve se beneficiar das cotas universitárias e demais ações afirmativas? **Estudos Avançados.** São Paulo. 18 (50), 2004.
- PEREIRA, A. M. “Um raio em céu azul”. Reflexões sobre a política de cotas e a identidade nacional brasileira. **Estudos afro-asiáticos.** Rio de Janeiro. Ano 25, nº 3. Pp 463-482. 2003.
- PEREIRA, C e MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo. vol.15, n.43. pp 45-67. 2000.
- PEREIRA, C; POWER, T; RENNÓ, L. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: ‘quem manda?’ **Opinião pública.** Vol. XI, nº2, out. Campinas, 2005.
- PERIA, M. **Ação afirmativa:um estudo sobre a reserva de vagas para negros nas universidades públicas brasileiras. O caso de Estado do Rio de Janeiro.** 2004. Dissertação de mestrado. Programa de pós-graduação em Antropologia Social do Museu Nacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004.
- RAFHAEL, R V F. *Experiência da UNEB com Ações Afirmativas.* [On Line]. **Revista Espaço Acadêmico.** Número 41, out. 2004. Disponível em <<http://www.espacoacademico.com.br/041rea.htm>>. Acesso em 08/07/2011.
- RICCI, P; LEMOS, L B. “Produção legislativa e preferências eleitorais na comissão de agricultura e política rural da Câmara dos Deputados”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Vol. 19 nº 55 junho. São Paulo. 2004.
- ROBAINA, T. F. A luta contra a discriminação racial em cuba e as ações afirmativas: convite à reflexão e ao debate. IN: SALES, A S. **Ações afirmativas e combate ao racismo na Américas.** Brasília. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD). 2005.
- SCHWARTZMAN, S. Fora de foco: diversidade e identidade étnica no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP,** 55, novembro 1999.
- _____. Debate sobre as cotas no Cebrap. IN FRY P. et al. **Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo.** Civilização Brasileira, 2007.
- SILVA, J. Otacílio. A produção de discursos políticos na visão de Pierre Bourdieu. **Tempo de Ciência** (12) 23: 187-200, 1º semestre 2005.

SKIDMORE, T. E. Ação afirmativa no Brasil? Reflexões de um brasilianista. IN SOUZA, J. (org.) **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil – Estados Unidos**. Editora Paralelo 15, Brasília, 1997.

SOARES, A C C. **Ações afirmativas e o acesso ao Ensino Superior: estudo de caso da UFJF**. 2007. Dissertação de mestrado. Programa de pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2007.

SOARES J. F.; ALVES M.T. Gonzaga. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. **Educação e Pesquisa**. São Paulo. v 29, n1. pp 147-165. Jan./jun. 2003.

SOUZA, J. Democracia racial e multiculturalismo: a ambivalente singularidade cultural brasileira. **Estudos Afro-Asiáticos**. n° 38, Rio de Janeiro, dez 2000.

TELLES, E; BAILEY, S. Políticas contra o racismo e opinião pública: comparações entre Brasil e Estados Unidos. **Opinião Pública**. Campinas, Vol.VIII, nº1. pp. 30-39. 2002.

TILLY, C. O Acesso desigual ao conhecimento científico. **Tempo Social**. São Paulo. v. 18, n.2. pp. 47-63.

UNITED STATES. Executive Order 10.925, de 6 de março 1961. **Federal Register**, Washington, D.C 8 de março de 1961. 26 FR 1977.

_____. Executive Order 11.246, de 24 de setembro 1965. **Federal Register**, Washington, D.C 28 de setembro de 1965. 30 FR 12319.

WALTERS, R. “Racismo e ação afirmativa” IN SOUZA, J. (org.) **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil – Estados Unidos**. Editora Paralelo 15, Brasília, 1997.

ZEGARRA, M. “Ações Afirmativas e afrodescendentes na America Latina : análise de discursos, contra-discursos e estratégias.” IN: SALES, A S. **Ações afirmativas e combate ao racismo na América**. Brasília. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD). 2005.

ZONINSEIN, J. “Minorias étnicas e a economia política do desenvolvimento: um novo papel para universidades públicas como gerenciadoras da ação afirmativa no Brasil?” IN FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Editora UNB. 2006.