

3

Política de Ação Afirmativa no Brasil – Uma Questão Contemporânea

Embora façam parte de um debate contemporâneo, as políticas afirmativas para grupos historicamente invisibilizados não são tão recentes no Brasil. A sua origem, na concepção de um direito coletivo, se deu no ano de 1991, através de uma lei que garantia o direito político às mulheres. Mas somente em 2003, com a lei das cotas para estudantes negros(as), que o referido tema começa a despontar na mídia e na sociedade de modo geral, em um debate que tem sido bastante conflituoso e que tem dividido opinião entre os que são a favor e os oponentes. Baseado nessa ambivalência e no desconhecimento que a maior parte da sociedade brasileira tem sobre o tema o texto a seguir foi situado.

Neste capítulo, são traçados alguns comentários sobre a política de ação afirmativa, seus objetivos e fundamentos, pelo fato de que este é um conceito central no presente trabalho. Além da contextualização do termo, necessária por conta dos equívocos que desperta, é preciso situar historicamente a trajetória das políticas de ação afirmativa no Brasil, principalmente aquelas destinadas à inclusão de estudantes negros e pobres nas universidades brasileiras. Além disso, será ressaltada, ainda, a questão da influência americana nas políticas brasileiras, que é um ponto especialmente polêmico no debate. Ainda buscando mostrar a singularidade das experiências desenvolvidas no país, muito embora não pretenda negar a influência americana, será utilizada da análise de João Feres (2006), que apresenta alguns argumentos de justificação das políticas de ação afirmativa na Índia e nos Estados Unidos da América, dando ênfase à experiência política de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras, uma análise que vem colaborar para o entendimento da dinâmica social e sua relação com as políticas afirmativas.

3.1

Política de ação afirmativa – Algumas considerações sobre a questão

As políticas afirmativas foram, inicialmente, propostas por movimentos sociais que lutavam pela inclusão de determinados segmentos da sociedade, aos

quais foram, historicamente, negados seus direitos. Tais movimentos consideram que a proposta de uma democracia baseada na universalidade dos direitos civis, políticos e sociais não vem se cumprindo. Para eles, os direitos, mais notadamente os direitos sociais, não atendem igualitariamente a todos. Esta realidade se mantém e se reproduz com a conservação dos direitos na mão de um grupo privilegiado e a negação de direitos para a maior parte da população.

Como alternativa para uma conjuntura tão complexa, as políticas afirmativas vêm se fortalecendo. Seus princípios pautados numa proposta de reconhecimento da diferença aparecem como estratégia de enfrentamento de uma situação de desigualdade, em busca de uma maior equidade.

Dentre as diversas definições disponíveis sobre política de ação afirmativa adoto o conceito usado por Joaquim Barbosa Gomes (2003), que considera a ação afirmativa:

“um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (...). Em síntese, trata-se de políticas e de mecanismos de inclusão concebidos por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido – o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito” (p. 27).

A política afirmativa é, geralmente, reconhecida como um instrumento político voltado para inclusão de grupos subordinados ou subalternizados, muito embora seu campo de intervenção seja muito maior. Mais que um meio de inclusão, a ação afirmativa também atua em outras frentes.

Essa abrangência é ressaltada por Joaquim Barbosa, que destaca quatro objetivos a serem alcançados: o primeiro seria buscar a efetivação da igualdade de oportunidade. O segundo seria promover transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica. Essas transformações teriam a competência de “subtrair do imaginário coletivo a idéia de supremacia e de subordinação de uma raça em relação à outra, do homem em relação à mulher” (p. 30). Sendo assim, a política afirmativa, além de conter a discriminação presente nos dias atuais, também busca abolir os “efeitos persistentes”, sejam eles psicológicos, culturais ou comportamentais, da discriminação do passado, que têm tendência a se manter.

Assim, a implementação de políticas afirmativas provocaria alterações na esfera da igualdade e no campo da consciência social, isto é, a luta pela igualdade estaria em consonância com mudanças de mentalidade.

O terceiro objetivo seria lograr maior diversidade e maior representatividade dos grupos minoritários nos mais diversos setores, como mercado de trabalho e instituições de ensino, dentre os mais importantes. O objetivo seria a consolidação de espaços mais diversos na sociedade, e a partir daí, haveria uma ampliação das representações dos grupos sub-representados. Nesse sentido, o maior efeito destas políticas seria a eliminação das “barreiras artificiais e invisíveis” que travam o progresso de grupos subordinados. O quarto e último objetivo seria o aparecimento de “personalidades emblemáticas”. Essas personalidades seriam sujeitos participantes de grupos socialmente excluídos que tiveram oportunidades de mobilidade social, passando a ser uma importante representação para vários grupos inferiorizados na sociedade. As ações afirmativas seriam, então, novos “mecanismos de incentivo à educação e ao aprimoramento de jovens integrantes de grupos minoritários, que, invariavelmente, assistem ao bloqueio de seu potencial de inventividade, de criação e de motivação ao aprimoramento e ao crescimento individual, vítimas das sutilezas de um sistema jurídico, político, econômico e social concebido para mantê-los em situação de excluídos”, como ressalta Barbosa (2003, p. 32). Em síntese, os principais objetivos da ação afirmativa são promover maior igualdade de oportunidades, frear a discriminação através de uma ação prática, atuar no campo da consciência da sociedade, consolidar espaços mais diversos e ampliar a representação de grupos em situação de desigualdade.

O que vale ressaltar nesta questão é a capacidade que a ação afirmativa tem de agir em várias esferas da sociedade, com múltiplos objetivos, que vão além de uma proposta de inclusão social. Na verdade, é uma política que influi nas áreas mais importantes para a integração social, como a educação e mercado de trabalho, além de lidar com complexas questões sociais da atualidade, como a desigualdade, a diversidade ou a discriminação. Mas é a sua ação no campo do que Barbosa chama de “efeitos persistentes”, de ordem cultural, pedagógica e psicológica, que se originaram no passado e que ainda se mantêm, que a ação das políticas afirmativas ainda é pouco reconhecida, mas de grande importância.

O caráter transformador das ações afirmativas ficou conhecido no Brasil quando houve a implementação de política de cotas nas universidades, que causou forte impacto na sociedade. Esse fato trouxe para a esfera pública questões como racismo, desigualdade de acesso ao Ensino Superior ou privilégios no ensino, temas que, até então, estavam invisibilizados.

Há uma idéia construída de que o Brasil é uma sociedade sem preconceitos e discriminações raciais, uma “democracia racial”. Os conflitos oriundos da implementação de ações afirmativas trouxeram para o cotidiano questões que, até então, eram invisíveis, possibilitando o debate e a reflexão e promovendo um questionamento de consciências. Entretanto, ainda não é possível analisar a abrangência das ações afirmativas no Brasil, principalmente por ser uma prática recente, tanto em sua concepção, quanto nas suas múltiplas formas de implementação.

Mas esse não é um tema novo em outras partes do mundo. As políticas afirmativas vêm sendo implementadas de diversas formas e em vários países nos últimos anos. Como poucos sabem, experiências com ações afirmativas vêm sendo desenvolvidas na Austrália, Cuba, Canadá, França, entre outros vários países. Essa gama de experiências tem proporcionado uma variedade de formas e tipos de ações afirmativas que refletem a conjuntura de cada país no qual foi elaborada e implementada a política.

Segundo Sabrina Moehlecke (2002), as políticas afirmativas podem ter diversas configurações, como:

- Formas distintas: programas governamentais ou privados, ações de caráter voluntário, obrigatório ou misto, entre outras;
- Serem voltadas para públicos diferentes: minorias étnicas, raciais, entre outros;
- Ser dirigidas para áreas distintas: mercado de trabalho, sistema educacional, dentre outros campos;
- Possuir desenhos diferentes: sistema de cotas, taxas e metas e os cronogramas.

Estas múltiplas configurações das políticas afirmativas mostram a variedade de possibilidades nas quais elas vêm se registrando historicamente. A dinâmica de cada país tem influenciado na configuração das políticas afirmativas, gerando novas formas, desenhos, áreas e públicos atingidos. Apesar de as políticas afirmativas terem uma base única, o que vem sendo alterado são aspectos alusivos especificamente à sua forma.

O primeiro país a implementar políticas afirmativas foi a Índia, ainda enquanto colônia inglesa¹⁷. Entretanto, a experiência americana que nasceu na década de 1960, período marcado pela luta em defesa dos direitos civis, é considerada, por um grande número de pessoas, a proposta pioneira no campo das ações afirmativas. Isso ocorre por algumas razões, conforme veremos mais à frente.

O discurso do Presidente Johnson, proferido em 1965, na Universidade de Howard, demarcou uma posição política favorável à implementação de programas de políticas afirmativas. Foi uma preleção inovadora, quando asseverou a necessidade de intensificar os esforços afirmativos no sentido de dar oportunidade aos negros norte-americanos e, assim, ir além da não-discriminação: “Não é possível pegar uma pessoa que esteve agrilhoada durante anos, colocá-la na linha de largada de uma corrida, dizer-lhe que ‘agora você está livre para competir com todos os outros’ e, ainda assim, acreditar com justiça que se está sendo completamente imparcial” (Bok e Bowen, p. 40).

A experiência americana completará quase meio século, e é, sem sombra de dúvida, uma das principais referências nos debates e programas de políticas de ação afirmativa para o Brasil. Segundo Feres (2006), essa preferência se dá por várias razões:

- a) a similaridade histórica (as maiores colônias a utilizar extensamente o trabalho escravo de africanos e seus descendentes);
- b) a influência da cultura norte-americana;
- c) a cultura negra americana acumula um passado de lutas contra discriminação;

¹⁷ No caso Indiano, as ações afirmativas só foram consolidadas e ratificadas na constituição em 1947, com a própria independência (Feres, 2006).

- d) a dominância do *American way* de lidar com a questão racial em organismos internacionais e a dependência que o Brasil tem com essas instituições;
- e) a influência norte-americana na academia brasileira.

O autor ainda enfatiza que a “recepção da ação afirmativa no Brasil se deu quase exclusivamente via Estados Unidos, seja por importação, cópia, adaptação ou reinterpretação”.

Mas para que o debate não fique aprisionado a um julgamento sobre o alcance da proposta americana na política brasileira, e ao mesmo tempo sem duvidar desta influência, cabe colocar uma questão: a influência americana tem definido as práticas afirmativas desenvolvidas no Brasil ou será que as experiências brasileiras vêm se constituindo de forma diferenciada? A proposta aqui não é buscar respostas definitivas para uma indagação tão complexa, mas trazer alguns elementos importantes para o debate sobre tal influência.

3.2

A influência americana no modelo brasileiro

A influência americana no modelo das ações afirmativas brasileiras tem sido uma questão polêmica e recebido críticas de meios acadêmicos, da mídia e da sociedade de modo geral. Uma das críticas mais explicitadas se refere ao fato de o Brasil estar copiando um modelo importado e, por isso, desconectado da realidade do país. A ação afirmativa, especialmente a racial, é vista como uma solução norte-americana e pouco apropriada para o Brasil. Segundo Edward Telles (2003), o argumento utilizado, neste caso, é que “as políticas baseadas em diferenças raciais são contrárias às tradições filosóficas, culturais e legais do país” (p. 273). Entretanto, o que se tem visto é que o Brasil vem desenvolvendo, ao longo dos últimos anos, política afirmativa direcionada para situações sociais e culturais pertinentes à realidade do país e distintas de outras experiências, como veremos mais à frente.

Com relação à influência do modelo americano de ações afirmativas na constituição das políticas de viés afirmativo brasileiras, alguns pontos devem ser

destacados. Um primeiro aspecto seria com relação às diferenças existentes entre os dois países, que impossibilitariam a reprodução de um modelo específico de ação afirmativa. No documento “A cor da desigualdade – desigualdades raciais no mercado de trabalho e ação afirmativa no Brasil”, Rosana Heringer (1999) alerta sobre os problemas existentes ao se pretender reproduzir o modelo americano no Brasil, principalmente devido às peculiaridades de cada país. A maior dificuldade estaria em pretender reproduzir um determinado modelo, num contexto político-social-econômico e cultural distinto. Entre os vários fatores que se distinguem, a autora aponta as condições sociais e econômicas e as formas de manifestação do racismo, que são distintas e específicas nos dois contextos. Para a autora, o que interessa, com relação a realidades tão distintas, é refletir sobre as diferenças culturais e políticas a fim de que possamos estabelecer políticas adequadas ao nosso contexto. Estas diferenças, entre tantas outras, dificultariam a repetição de um modelo específico de política afirmativa.

Um dos pontos que marcam a distinção das duas experiências com relação à própria gênese das políticas afirmativas é o papel desempenhado pelo movimento negro nesta luta. A participação e a força do movimento negro no processo de consolidação das ações afirmativas foram comuns nas experiências dos dois países. Entretanto, a forma como se deu esta participação, e em qual contexto, é onde se podem perceber algumas das principais diferenças. Segundo Antônio Sérgio Guimarães (2002), um dos aspectos diferenciadores da luta do movimento negro americano e brasileiro foi “o caráter universalista da emancipação dos negros no Brasil, que está intimamente ligado à idéia de uma luta de maioria explorada, e não de uma minoria oprimida, como nos Estados Unidos” (p. 100). A ação do movimento negro teve alcances distintos, conforme as particularidades de cada país. Sendo assim, a ação afirmativa nasce no Brasil numa conjuntura distinta, recebe outras influências e cria novos fundamentos.

O momento histórico não foi o mesmo, e quando comparados os contextos de cada país, vêem-se, claramente, alguns pontos que diferenciam. A experiência americana, iniciada na década de 60 com a força do movimento negro e a luta pelos direitos civis, trazia novos conceitos como cidadania e libertação, influenciada pelas lutas de libertação das colônias africanas e asiáticas do poder europeu. A experiência brasileira, por sua vez, no que se refere às cotas para Ensino Superior, desenvolveu-se somente com a redemocratização e, mesmo

tendo força nacional, apóia-se num discurso mais amplo de “inclusão de grupos discriminados expresso em protocolos internacionais (...)” que “tem muito a ver com a visão dos direitos humanos, do direito ao reconhecimento do valor de cada cultura e do respeito à diversidade”, como ressalta Arabela Oliven (2007, p. 49).

Também, conforme afirma Kabenguele Munanga (2001), “as experiências feitas pelos países que convivem com o racismo poderiam servir de inspiração ao Brasil, respeitando as peculiaridades culturais e históricas do racismo à moda nacional” (p. 32). E, ao concordar com Heringer, mostra o quanto é desnecessário copiar, mas enfatiza a importância em conhecer os pontos positivos e negativos das experiências já consolidadas para que sejam analisados e possam contribuir ou não, com nossa própria história.

Nos depoimentos acima, os três autores, Munanga, Heringer e Guimarães, vêm apontando a importância de reconhecer as diferenças entre os países que têm consolidado políticas afirmativas, tanto com relação às especificidades econômicas, políticas, sociais e culturais de cada um quanto no que diz respeito ao processo de desenvolvimento das políticas. Mas também ressaltam o valor das experiências desenvolvidas em outros contextos, que devem ser utilizadas para enriquecer o debate local. Conhecer outras experiências, buscando seus pontos fortes e frágeis, assinalando as diferenças e resguardando as devidas particularidades, tem sido um caminho importante na busca de soluções próprias, pertinentes à realidade de cada contexto.

Um segundo ponto que parece relevante é relativo à crença de que a ação afirmativa nos EUA é uma prática consolidada legalmente, implementada nas universidades e no mercado de trabalho, e acolhida pela comunidade americana. Isso demonstra o desconhecimento sobre a questão americana e seus dilemas. Ao contrário do que alguns pensam, a luta política pela garantia de direitos conseguiu alcançar nos Estados Unidos muitos avanços, mas ainda encontra-se longe de estar concluída: o que pode parecer um modelo reconhecido e valorizado pela sociedade americana, na verdade, não é. Esta é uma questão ainda bastante polêmica nesse país e, mesmo com a consolidação de ações afirmativas, já há algumas décadas, a discriminação, no que se refere à raça, à etnia, ao gênero e ao

sexo, ainda não está resolvida¹⁸. Embora as políticas afirmativas tenham contribuído para uma distribuição mais justa nos EUA, a situação ainda é bastante complexa no que se refere às desigualdades sociais e à sobrevivência das políticas afirmativas¹⁹.

O processo de constituição das ações afirmativas nos Estados Unidos passou por momentos críticos, mas também obteve grandes vitórias, principalmente no campo da garantia dos direitos de determinados grupos sociais. A luta dos movimentos sociais americanos, e especificamente do movimento negro no contexto da elaboração de políticas de inserção no campo da educação, promoveu grandes êxitos. Examinando o período decorrido desde o início do movimento de implementação e desenvolvimento da política de admissão sensível à raça em prol dos direitos civis até hoje, verificou-se que “a percentagem de estudantes negros diplomados nas faculdades e universidades teve um enorme crescimento. De 1960 a 1995, a percentagem de negros entre 25 e 29 anos que receberam o grau de bacharel elevou-se de 5,4% para 15,4%” (Bok e Bowen, p. 44).

O terceiro e último aspecto que considero importante destacar é sobre a autonomia ou não das experiências de ação afirmativa desenvolvidas no Brasil. É certo que há um número insuficiente de dados que possam ajudar a dimensionar a extensão da influência americana no processo de constituição de ações afirmativas brasileiras. Entretanto, a história brasileira tem mostrado a luta dos movimentos sociais em prol de uma maior igualdade de direito e a consolidação de algumas ações afirmativas ao longo do tempo²⁰. Neste caso, é importante destacar que

¹⁸ Arabela Oliven, quando cita Moses (2005), quer dar destaque à questão racial e às políticas afirmativas no contexto americano, pontos que ainda são polêmicos para essa sociedade. O que se vê nos dias atuais ainda é a luta pela garantia dos direitos de grupos subordinados. “Em 2003, a Suprema Corte dos Estados Unidos reafirmou a constitucionalidade de levar em conta raça e etnia na seleção dos alunos para a universidade. Essa decisão judicial reacendeu o debate nacional e levou os grupos contrários às ações afirmativas a intensificarem procedimentos outros que não os jurídicos, mudando a sua estratégia política através da promoção de plebiscitos estaduais”.

¹⁹ Os Estados Unidos da América é um país onde as relações sociais são bastante desiguais. O Jornal *Le Monde Diplomatique* confirmou, a partir dos dados anunciados pelo Ministério da Justiça norte-americano, referente ao ano de 2005, a existência de uma discriminação específica que atinge os negros e, em certa medida, os hispânicos, as mulheres e outros grupos sociais. Ver os índices em: <http://diplo.uol.com.br/imprima1908>. Acesso em 15/06/2008.

²⁰ Um mapeamento feito por Heringer (2004), que analisou os anos de 2001 a 2003, mostrou um número significativo de ações dirigidas aos afrodescendentes, implementadas pelos governos, federal, estadual e municipal, iniciativa privada e não-governamental, no Brasil. Somente nesses dois anos, foram identificadas 28 ações voltadas à promoção da igualdade racial, sendo a maior parte desenvolvida na área da educação e, depois, no mercado de trabalho. Não se podem considerar todas essas iniciativas como políticas de ação afirmativa, mas são, na sua totalidade,

práticas afirmativas têm sido adotadas no Brasil desde 1991, com uma política dirigida à inserção das mulheres nos partidos políticos, o que sinaliza que o Brasil vem desenvolvendo esse modelo de política em outras instâncias e para outros grupos. Entretanto, a questão só passou a ter maior visibilidade a partir da política de cotas universitárias²¹, e cabe perguntar o porquê da controvérsia em relação às cotas para negros e não para as mulheres.

Assim, é no campo da educação, mais especialmente no Ensino Superior, que as ações afirmativas dirigidas a grupos em situação de exclusão e subordinação no Brasil vêm se ampliando e diversificando. Muitas dessas práticas nasceram com os movimentos sociais e se consolidaram nas universidades públicas e privadas. Um importante exemplo no campo da política afirmativa que muitos desconhecem é a parceria realizada entre o Pré-Vestibular para Negros e Carentes e a PUC-Rio, que já completou mais de uma década. Essa é uma política que retrata a singularidade das experiências afirmativas brasileiras, como será analisado mais adiante.

Através de estudos realizados acerca dos programas de ação afirmativa no campo da educação superior, fica evidente uma variedade de contextos, histórias, intenções e articulações, contidas em cada uma das iniciativas²². Entre diversos estudiosos, Vera Candau e Tânia Dauster analisam a experiência desenvolvida na PUC-Rio, no que se refere a sua dinâmica, à relação entre cultura(s) e educação, e ao processo de inclusão de alunos oriundos de pré-vestibulares comunitários no espaço universitário, temas que estão diretamente relacionados a um programa de ação afirmativa. Elielma Machado, Márcia Contins e Ângela Paiva, por sua vez, analisam as políticas de cotas raciais implementadas nas universidades públicas e

conquistas importantes, desenvolvidas no Brasil, no campo da igualdade racial. Isso significa dizer que o Brasil vem percorrendo uma trajetória marcada por importantes conquistas.

²¹ O fato de as políticas afirmativas serem reconhecidas no Brasil, principalmente a partir da política de cotas universitárias e o desconhecimento de outras conquistas, parece-me estar relacionado diretamente com a questão racial. Acredito que parte das críticas é dirigida às propostas afirmativas em si, mas também ao pressuposto que é inerente a uma ação afirmativa: o de inclusão racial. Essa crítica que pode estar ocultando um ponto nevrálgico: o da discriminação racial.

²² Para um maior detalhamento sobre as políticas afirmativas desenvolvidas no Brasil, no campo da Educação Superior, ver Ângela Paiva (2006), *Direitos, desigualdade e acesso à universidade*; Elielma Ayres Machado (2004), *Reflexão sobre educação e desigualdades sociais: a visão dos estudantes da UERJ*; Márcia Contins (2004), *Estratégia de combate à discriminação racial no contexto da educação universitária no Rio de Janeiro*; Tânia Dauster (2002), *A invenção do leitor acadêmico – universitários, leitura e diferenças culturais*; e Vera Candau (2004), *Universidade e diversidade cultural: alguns desafios a partir da experiência da PUC-Rio*.

privadas, as relações entre as questões raciais e educação, as trajetórias dos alunos cotistas, entre outros pontos. Estes estudos têm mostrado as diversas iniciativas que vêm se consolidando nas universidades brasileiras, seus dilemas e avanços. Ou seja, as experiências brasileiras estão impregnadas de uma multiplicidade de valores, fundamentos e princípios que não podem ser analisadas sob uma ótica específica.

E para concluir, o ponto que parece bastante relevante para esta questão é, primeiro, o de conhecer para reconhecer o valor das experiências americana, indiana ou de outros países que vêm, ao longo das últimas décadas, desenvolvendo programas voltados para a redução das desigualdades de determinados grupos, sem deixar de lado as experiências já consolidadas no Brasil. Esse reconhecimento é importante, porque, só a partir da intensificação do diálogo, do conhecimento de diversas experiências e da troca entre tantas vivências, poderemos avançar no debate e construir políticas efetivas para a solução das desigualdades sociais brasileiras. A ampliação do debate sobre questões teóricas e práticas das políticas afirmativas, nacionais ou internacionais, fará com que caia o mito da existência de um modelo único de política afirmativa a ser incorporado pela agenda brasileira e que isto esteja ocorrendo no Brasil, principalmente quando nos defrontarmos com nossas próprias vivências. Não há uma receita, mas sim um processo dinâmico e heterogêneo.

3.3

Por que políticas de ação afirmativa?

Há uma diversidade de formas e maneiras com que vêm se compondo as políticas de ação afirmativa. Isto ocorre devido à peculiaridade de cada país no qual a política é implementada. Mas além das formas, das áreas atingidas, do público-alvo, existe uma variedade de argumentos que são constitutivos das ações afirmativas e que se originam das diversas esferas da sociedade. Segundo Feres (2006), toda política pública é justificada em várias esferas, seja no debate público, no meio acadêmico, ou nos poderes legislativo e judiciário. Mas, embora sejam campos distintos e com linguagens próprias, “há um substrato normativo (moral) comum” que confere certa homogeneidade aos argumentos de

justificação. Neste caso, os três argumentos básicos são reparação, justiça distributiva e diversidade. Para o autor,

- a) o argumento da reparação seria o modelo ideal de política afirmativa, especialmente porque se preocupa com questões como dívida histórica, discriminação e desigualdade racial, que seriam vitais para esta questão política;
- b) o argumento da justiça social é um modelo limitado, embora bastante importante, porque traz a questão de outras formas de discriminação existentes no país;
- c) o argumento da diversidade é uma concepção perigosa, porque dissolve a perspectiva da reparação e sugere uma visão puramente relativista, avessa “à valorização da história e do passado”. (p. 55).

No caso das políticas afirmativas, principalmente as relativas a cotas raciais, a reparação é considerada, pelo autor, o argumento mais coerente.

Para elucidar melhor essa questão, é importante ressaltar alguns aspectos: a reparação estaria mais voltada para questões do passado, enquanto a justiça social estaria mais dirigida para as desigualdades atuais e a diversidade teria um “registro temporal incerto”.

Alguns argumentos têm sido, historicamente, os pilares sobre os quais se assenta a justificação de políticas, mas reconhece-se que esses argumentos utilizados para justificar políticas afirmativas variam conforme o local no qual foi gestada, quando se deu e em que conjuntura. Isso ressalta o caráter singular e heterogêneo dessas ações. Com relação ao campo do Ensino Superior e à consolidação de ações afirmativas, Feres (2006), em *Aspectos normativos e legais das políticas de ação afirmativa*, expõe alguns dos diferentes argumentos normativos e legais que justificaram o surgimento dessas políticas em três países diferentes.

Na Índia, foram identificados quatro princípios de justificação das políticas de ação afirmativa²³:

²³ É importante esclarecer por que Feres propõe estudar três argumentos centrais e, no caso indiano, ele fala de quatro principais argumentos. Para o autor, as tipologias, embora sejam distintas, são também convergentes. No caso indiano, o quarto argumento seria a proteção dos

- Compensação (reparação), pelas “injustiças cometidas no passado contra um determinado grupo social”;
- Proteção dos segmentos mais fracos da comunidade (baseado nos princípios de reparação ou de justiça distributiva);
- Igualdade proporcional: “a idéia de que as oportunidades de educação e emprego devem ser distribuídas em proporção ao tamanho relativo de cada grupo na sociedade total” (baseado nos princípios de justiça social);
- Justiça social: “a ação afirmativa justifica-se simplesmente pela constatação de desigualdades que são grupo-específicas e, portanto, passíveis de se tornarem objeto de políticas públicas” (p. 47).

Há, na experiência indiana, uma diversidade de argumentos que justificam a implementação de suas políticas afirmativas. Essa multiplicidade pode ser relativa à longa experiência desse país com ações afirmativas. A Índia já tem mais de meio século de história na implementação dessa política, que ainda hoje se mantém como uma alternativa viável para grupos subordinados, e é especialmente dirigida ao sistema de castas.

Com relação aos Estados Unidos, os modos de justificação da ação afirmativa se modificaram ao longo da história. Na década de 60, período em que as ações afirmativas foram implementadas, apareceram dois principais argumentos: o da reparação e da justiça social. Posteriormente, surgiu o terceiro argumento de justificação: a diversidade.

O primeiro argumento, o da reparação por discriminação histórica, veio através da fala do Presidente Lyndon B. Johnson, aos alunos formandos de 1965, da Universidade de Howard. Referindo-se à abolição da escravidão americana, o Presidente proferiu as seguintes palavras: “A liberdade, per se, não é suficiente. Não se apagam de repente cicatrizes de séculos proferindo simplesmente: agora vocês são livres para ir aonde quiserem e escolher os líderes que lhe aprouver” (Feres, p. 49).

segmentos mais fracos (como exemplo, os Dalit) poderia ser compreendida como uma forma de *reparação* ou de *justiça distributiva*. A igualdade proporcional pode ser expressa em termos de

Além da questão da reparação, aparece também na fala do presidente, a questão da igualdade substantiva (principal elemento de uma concepção de justiça social presente no discurso), que pressupõe uma igualdade de fato e não uma igualdade formal. Surge uma nova perspectiva sobre a desigualdade racial, apoiada numa crítica à concepção de liberdade formal, que, ao invés de prescrever somente a liberdade, deveria promover mais oportunidade. Mesmo ainda não sendo nesse período empregado o termo “política afirmativa”, foi dessa nova concepção que nasceu a expressão, como lembra Feres (2006). O argumento, pautado na concepção de igualdade substantiva, pressupõe a luta por igualdade de oportunidade, um dos pontos centrais da proposta afirmativa.

Entretanto, a justificação da ação afirmativa como reparação pelo passado de discriminação foi um argumento central por várias décadas nos EUA, mas não se manteve, uma vez que a ação afirmativa foi legalmente aberta a uma diversidade de grupos, vítimas de discriminação por raça, credo, origem nacional. Com relação à questão da justiça social, esse argumento também não sobreviveu por muito tempo. A partir do final da década de 70, conforme lembra Feres, a proposta de um “Estado de bem-estar social” americano começa a ser desmontado quando programas sociais são eliminados.

O argumento atual é o da *diversidade*, que vem crescendo nas últimas décadas no cenário político e institucional, e está presente nas sentenças favoráveis à ação afirmativa da Suprema Corte²⁴. Um argumento que, segundo Feres, pode comprometer um debate mais efetivo sobre a questão racial e os caminhos para reversão desta questão.

No caso do Brasil, a recente experiência com a implementação de políticas de ação afirmativa para a entrada de negros no Ensino Superior tem sido justificada por três distintas modalidades: a da reparação, a da diversidade e a da justiça social. Segundo Feres, estes modos de justificação têm aparecido quase que de forma simultânea, principalmente por se tratar de uma prática ainda recente. Com relação à experiência desenvolvida no campo da educação superior

justiça social. Sendo assim, tais argumentos podem ser entendidos conforme a “trilogia tripartite” proposta inicialmente em seu texto.

²⁴ Segundo Feres, no caso dos Estados Unidos, o argumento da diversidade vem acabando com a perspectiva da reparação, ao mesmo tempo em que prejudica o argumento da justiça social. A “questão da desigualdade e da discriminação presente se dilui em uma valorização geral da diferença (...)” (p. 54).

pública, aparecem com maior destaque os argumentos da reparação e da diversidade, e, com menor intensidade, aparece o da justiça social.

Examinando os três argumentos de justificação da ação afirmativa no Brasil, Feres concluiu que:

- Com relação ao argumento de *reparação*, no Brasil, já existe uma maior compreensão de questões referentes à discriminação e desigualdade racial e da necessidade de modificá-las. Entretanto, a proposta de reparação ainda gera problemas, principalmente porque esse é um argumento que exige reparação e justifica a implementação de medidas compensatórias para descendentes de africanos, indígenas e seus descendentes;
- Com relação ao argumento da *diversidade*, é uma justificação problemática, porque promove uma infinidade de considerações identitárias. Isso prejudica uma intervenção mais efetiva na questão racial;
- Com relação ao argumento da *justiça social*, é a justificativa que tem maior legitimidade entre os brasileiros.

O texto mostra que os argumentos tomam uma nova configuração quando inseridos em contextos distintos. O argumento da reparação, quando proferido publicamente nos Estados Unidos da América pela primeira vez, tinha um enfoque na questão racial e na defesa dos negros como um grupo subordinado. No Brasil, a mesma justificativa não aparece de forma tão explícita, principalmente se partir da esfera política. A reparação aparece mais na fala do movimento negro, de alguns intelectuais e certos representantes da política. A mesma analogia não se pode fazer com relação ao argumento da justiça social e da diversidade, tendo em vista o pequeno número de estudos sobre a questão.

A presença de alguns argumentos centrais no debate brasileiro sobre ações afirmativas demonstra que o tema não é tão invisível quanto se pensava. Mas também aponta para a necessidade de que sejam analisadas não só as políticas de ação afirmativa implementadas no Brasil, como também os argumentos que justificam tais políticas apresentados pela sociedade.

Sendo assim, conhecer os argumentos que justificam as políticas de ação afirmativa é uma tarefa importante, pois, somente desta maneira, será possível

obter uma visão mais clara dos programas afirmativos no Brasil e sua relação com a sociedade. Afinal, é fundamental que sejam conhecidos os argumentos que justificam esse tipo de modalidade política, sejam eles favoráveis ou não, para que, a partir daí, se possa aprofundar a questão.

3.4

As políticas de ação afirmativa – Uma experiência brasileira

A partir da década de 90, algumas propostas de políticas afirmativas começam a se consolidar, muito em consequência das lutas de movimentos sociais. Mas apesar de serem políticas variadas, quando se trata do tema da política de ação afirmativa, a principal referência e a mais polêmica é a política de cotas para o Ensino Superior, em especial com o recorte racial.

Até chegar ao processo de consolidação da política pública de cota racial, outros caminhos foram percorridos, uma trajetória marcada pela ação dos movimentos sociais e por algumas iniciativas do poder público e do setor privado. Surpreendentemente, desde a década de 1930 já constava na legislação brasileira a possibilidade de aplicação de políticas afirmativas²⁵.

Entretanto é compreensível que as políticas de ação afirmativa no Ensino Superior sejam reconhecidas como marco na história das políticas públicas brasileiras, em especial a política de cotas raciais. Primeiro, porque houve uma grande distância entre o nascimento da primeira política e a consolidação da política de cotas universitárias. Segundo, devido ao empenho dos movimentos negros na luta pela igualdade racial e na implementação de políticas afirmativas no Ensino Superior. Terceiro, pelo fato de a questão racial ser tema polêmico e, por isto, tornar-se uma questão mais visível. Por último, como afirma, Sales (2003), não temos tradição em discutir a temática das políticas afirmativas.

No que se refere à trajetória das ações afirmativas no Brasil, aparece de forma destacada a ação do Movimento Negro na luta por sua conquista. Desta

²⁵ Entre os anos de 1930 e 1990, o Brasil já tinha implementado duas políticas de viés afirmativo. A primeira política afirmativa brasileira foi a chamada Lei dos Dois Terços, implementada na década de 1930, “para garantir a participação majoritária de trabalhadores brasileiros nas empresas em funcionamento no Brasil, numa época em que muitas firmas de propriedade de imigrantes costumavam discriminar os trabalhadores nativos” (Medeiros, 2004, p. 143). A outra política afirmativas implementada foi a “lei do boi”, no ano de 1968, dirigida ao campo da educação superior.

forma, a gênese das ações afirmativas no Brasil está diretamente ligada à luta que vem sendo travada pelos movimentos negros em prol da igualdade racial.

Moehlecke, em seu artigo *Ação afirmativa: historia e debates no Brasil* (2002), apresenta algumas das iniciativas, discussões e acontecimentos referentes à questão racial que influenciaram a formação das ações afirmativas no Brasil.

No âmbito do poder público, com relação às questões raciais e de discriminação, entre uma multiplicidade de acontecimentos citados pela autora, seleciono alguns fatos, que foram marcantes na história das ações afirmativas brasileiras:

- Em 1968, foi registrada a primeira proposta de ação afirmativa, que exigia a implementação de cota racial para o mercado de trabalho, em forma de lei – proposta de lei que obrigava as empresas privadas “a manter uma porcentagem de empregados de cor”. A proposta foi debatida, teve o apoio de funcionários do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho, mas não foi concluída;
- Em 1983, houve a primeira formulação de um projeto de lei. O Deputado Federal Abdias de Nascimento, com o projeto de lei nº 1332, propõe a seguinte medida “ação compensatória”: reserva de 20% de vagas para mulheres negras e 20% para homens negros na seleção para o serviço público, bolsas de estudo, etc. O projeto foi negado;
- Em 1984, o governo, através de decreto, considerou a Serra da Barriga (local do antigo Quilombo dos Palmares) patrimônio histórico do país;
- Em 1988, foi criada a Fundação Cultural Palmares (vinculada ao Ministério da Cultura).

Da década de 60 até 80, com o fechamento político, poucas ações foram tomadas com relação a propostas afirmativas, às desigualdades sociais e à discriminação racial, mas, com o processo de redemocratização, novas demandas surgiram e, com elas, começam a ser tomadas algumas iniciativas.

Mas o ano de 1988 foi um marco na história da democracia brasileira e não poderia deixar de ser importante com relação a propostas afirmativas. Nesse ano, foi promulgada a nova Constituição, considerada uma referência no campo dos

direitos humanos. Embora nada tenha sido feito de muito efetivo com relação aos grupos subordinados, alguns pontos já começam a ser mencionados. A Constituição faz referência a direitos difusos e de determinados grupos que deveriam receber uma atenção diferenciada, como, por exemplo, o caso das mulheres no mercado de trabalho, o caso dos deficientes físicos e uma reserva percentual nas empresas públicas, dentre outros. Sobre os avanços da Constituição Brasileira de 1988, Edward Telles faz a seguinte análise:

“(...) defensores dos direitos no Brasil começaram a fazer progressos assegurando reformas legislativas e constitucionais para expandir os direitos democráticos de todos os cidadãos e criar novos direitos para grupos historicamente menos favorecidos. Os grupos negros e feministas, especialmente, conseguiram incluir importantes leis anti-racistas e anti-sexistas na Constituição de 1988” (p. 71).

Ainda com relação à Constituição de 1988 e seus avanços no campo da garantia de direitos de grupos minoritários, Moehlecke (2002) faz uma ressalva: as iniciativas do poder público, com relação a grupos discriminados, eram ainda bastante circunstanciais, embora tenham indicado

“um relativo reconhecimento da existência de um problema de discriminação racial, étnica, de gênero e com relação aos portadores de deficiência física no país, sinalizado através de algumas ações. Entretanto (...) políticas mais substantivas não foram implementadas” (p. 11).

Pode-se, então, dizer que a nova Constituição trouxe inovações importantes, abrindo caminho para o que aconteceria com a consolidação democrática na década seguinte.

A década de 90 foi, assim, um momento decisivo para a história das políticas afirmativas brasileiras, que podem ser descritas em três momentos específicos: a) as primeiras políticas públicas de ação afirmativa; b) a intensificação dos debates que trouxeram novos temas para a pauta do dia, como discriminação e desigualdades sociais; e c) o aparecimento de iniciativas no campo das políticas afirmativas.

a) No ano de 1995, houve a adoção da primeira política afirmativa na legislação eleitoral, com a implementação de uma política de cota mínima de 30% de mulheres para as candidaturas de todos os partidos políticos. A implementação dessa política foi um importante marco representativo da luta dos movimentos

sociais na garantia dos direitos das minorias, neste caso, uma conquista do movimento de mulheres²⁶.

b) Na década de 90, ocorreu uma intensificação dos debates referentes à temática das desigualdades sociais e seus vários desdobramentos. O movimento negro, que atuava especificamente no campo da desigualdade racial, foi um dos principais protagonistas desta fase. Em 1995, foi entregue, pelo movimento negro, ao então Presidente Fernando Henrique Cardoso, o “Programa de superação do racismo e da desigualdade racial”, com propostas de políticas públicas. A partir de então, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), responsável por desenvolver “políticas de valorização e promoção da política negra”²⁷. Também em 1995, ocorreu um evento marcante: a “Marcha Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e a vida”, com mais de trinta mil participantes. Em 1996, foi lançado o Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH)²⁸. Essas foram algumas das iniciativas tomadas pelo Estado, a partir da pressão dos movimentos sociais. Muitas dessas ações contribuíram especialmente na ampliação do debate público, que passou a incluir questões como desigualdade racial e políticas afirmativas, que não eram tidas como prioritárias.

Ainda com relação às políticas de viés afirmativo e questões raciais, um importante seminário foi realizado no ano de 1996: “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos”, concretizado pelo Ministério da Justiça, um marco no debate racial brasileiro. Isto se deveu, principalmente, à posição assumida pelo governo com relação às questões raciais. Segundo Ângela Paiva (2006), pela primeira vez, o Estado Brasileiro admitiu a existência de racismo no país, explicitado no discurso inaugural feito pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso. Essa nova posição abriu “um caminho legal para demandas compensatórias para a população

²⁶ A política de cota mínima de 30% de mulheres para as candidaturas de todos os partidos políticos teve origem em uma experiência implementada no PT, em 1991, e na CUT, em 1993, decorrente da pressão do movimento feminista.

²⁷ Edward Telles destaca a importância da criação do GTI (Grupo de Trabalho Interministerial), porque foi a primeira vez em que um líder do governo “reconhecia a existência do racismo e anunciava a possibilidade de medidas de promoção da justiça racial, rompendo assim com décadas de negativa formal do racismo” (p. 77).

²⁸ O PNDH, Programa Nacional dos Direitos Humanos, significou um importante avanço na conquista dos direitos de grupos socialmente discriminados, como mulheres, pessoas com deficiências físicas, povos indígenas e pessoas negras, embora seus objetivos tenham se voltado mais especificamente para questões raciais. A importância desse programa se deu, principalmente,

discriminada” (p. 17). Esse seminário demarcou um momento de avanço no campo das discussões raciais, que contribuiu para conquista de políticas afirmativas.

Sales (2003), igualmente, ressalta o valor do seminário e enfatiza a sua importância também para o meio universitário. Um seminário internacional, que foi realizado no Brasil e que provocou o encontro de intelectuais do mundo todo para discutir o racismo e a efetivação de políticas públicas de cunho racial, provocou uma visibilidade da questão racial e a ampliação do debate, principalmente no meio acadêmico. O tema ação afirmativa é bastante recente no meio acadêmico e aparece de “forma incipiente e/ou concentrada, visto que são pouquíssimos os intelectuais que se propõem a pesquisar e produzir conhecimentos sobre o assunto. (...) Ao que parece, este assunto só se tornou visível no meio acadêmico após o seminário” (p. 93).

c) Mesmo não tendo sido consolidadas políticas públicas afirmativas de cunho racial, na década de 90, outras importantes ações surgiram, principalmente no campo da educação. Moehlecke (2002) destaca algumas dessas ações voltadas para melhoria do acesso e permanência no Ensino Superior, que nasceram, segundo a autora, a partir de iniciativas da sociedade civil, principalmente dos movimentos sociais, como o movimento negro. Entretanto, as iniciativas ultrapassaram o campo dos movimentos sociais, a partir do momento em que outras esferas, como o mercado, o poder público, universidades e Igreja passaram a participar do processo.

Algumas dessas iniciativas, implementadas até o final da década de 90, foram destacadas por Moehlecke (2000), que identifica três tipos de ações, voltadas para o acesso e permanência de estudantes carentes e especialmente negros ao Ensino Superior:

1. *Aulas de complementação*. São cursos preparatórios para o vestibular, dirigidos preferencialmente para estudantes negros e carentes. Algumas das principais referências são: Cooperativa Steve Biko²⁹, o curso do

porque foi a partir dele que “o governo federal endossou a idéia de políticas públicas explicitamente baseadas em raça para apoiar os afro-brasileiros” (Telles, 2003, p. 78).

²⁹ O Instituto Cultural Benéfico Steve Biko (ICBS) “surgiu por iniciativa de estudantes e professores negros” (p. 124). Foi o “primeiro curso preparatório para o vestibular voltado para

Núcleo de Consciência Negra (NCN)³⁰ e os Cursos Pré-Vestibulares para Negros e Carentes (PVNC)³¹;

2. *Financiamento de custos para o acesso e permanência nos cursos.* Os financiamentos tinham como objetivo promover uma maior igualdade de oportunidades no campo da educação. Os financiamentos estudantis tinham diferentes procedências, tais como:

- Iniciativa do poder público: o programa de crédito educativo, desenvolvido pelo Ministério da Educação, voltado para o custeio de mensalidades em instituições particulares. Outras experiências foram desenvolvidas pelas universidades públicas e algumas se destacaram, como: Programa de Iniciação Científica, desenvolvido pela UFRJ (1989), que oferecia bolsas de estudo e pesquisa para alunos que tivessem baixo rendimento acadêmico e poucas condições financeiras; e o Programa a Cor da Bahia, que financiava pesquisadores negros e mestiços em nível de graduação e pós-graduação;
- A ação do movimento social: uma das conquistas adquiridas com a luta dos cursos de pré-vestibular foi a isenção nas taxas de inscrição do vestibular para alunos que comprovassem carência. Esta proposta foi implementada na UFRJ, pela Unirio, pela Universidade Federal de São Carlos, entre outras;
- Iniciativas de empresas privadas: alguns destaques dentre essas iniciativas são: o Projeto de Diversidade da Empresa Monsanto, que custeava estudos e alimentação para estudantes negros em instituições de Ensino Superior privadas, e o Projeto Geração

afro-brasileiros de baixa renda do país, oferecido num espaço cedido pelo DCE da UNB, formado em 1992 (Moehlecke, 2000).

³⁰ O Núcleo de Consciência Negra foi fundado por funcionários, alunos e professores da USP. Em 1987, iniciou suas atividades, realizando debates sobre o lugar do negro na sociedade e na universidade. Em 1994, criou seu primeiro curso preparatório para o vestibular, conhecido como o curso do NCN (Moehlecke, 2000).

³¹ Os cursinhos do pré-vestibular para negros e carentes (PVNC) eram ligados aos agentes da Pastoral do Negro – APN da Igreja Católica. Inspirados na experiência do Instituto Cultural Beneficente Steve Biko organizam o primeiro núcleo em 1993, na Baixada Fluminense, no Rio de Janeiro. (Moehlecke ,2000)

XXI (1999), que oferecia assistência a jovens negros e pobres visando à formação de profissionais altamente qualificados.

3. *Mudança no sistema de ingresso nas instituições de Ensino Superior.*

Algumas novas formas de ingresso nas universidades:

- Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM;
- Programa de Estudante-Convênio PEC para estudantes que desejassem ingressar na graduação ou pós-graduação. A avaliação era feita através do currículo escolar.

Frente a essa diversidade de ações, debates e iniciativas, durante toda a década de 1990, os papéis desempenhados pelas várias instâncias da sociedade brasileira foram diferentes entre si. O Estado passou a ser mais receptivo, a sociedade civil passou a ter um papel bastante ativo, as instituições privadas passaram a participar de forma mais ativa e o mercado começou a olhar para a questão.

Ao entrarmos no século XXI, outros passos foram dados, agora de maneira mais efetiva, principalmente com relação às políticas afirmativas. A primeira política afirmativa para a população negra, por decisão do poder público, aconteceu no ano de 2001, com a aprovação, pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, de uma política de cotas raciais, com uma reserva de vagas de 40% para negros e pardos. Duas universidades públicas do Rio de Janeiro, a Universidade Estadual do Rio de Janeiro, UERJ, e a Universidade Estadual do Norte Fluminense, UENF, instituíram a política de cotas.

Os programas de cotas implementados nas universidades públicas do Rio de Janeiro e da Bahia foram, assim, as principais referências da constituição das políticas de ação afirmativa no Brasil. Foi a partir desses projetos que os debates se ampliaram e a questão da desigualdade, principalmente a étnica e racial, se tornaram mais visíveis.

Um fato que contribuiu para a efetivação das políticas de ação afirmativa no Brasil foi a participação de uma comissão brasileira na Conferência Internacional

contra o Racismo, que ocorreu em Durban, África do Sul, no ano de 2001³². Segundo Edward Telles, enquanto militantes do movimento negro, membros de diversas organizações não-governamentais e representantes do governo participavam ativamente do Congresso na África, no Brasil, o evento tinha uma forte repercussão:

“O Brasil vivia uma transformação histórica na forma como a mídia abordava as questões raciais. (...) Os maiores jornais brasileiros publicaram matérias diárias sobre questões raciais, racismo e sobre a Conferência Mundial (...). Um fato sem precedentes na história jornalística do Brasil, em que as questões de raça eram tratadas como sendo de pouco interesse do público e artigos sobre esse assunto eram publicados apenas ocasionalmente” (p. 93).

A Conferência de Durban deu um impulso adicional à formulação de políticas afirmativas no Brasil, principalmente por parte do governo brasileiro. Conforme Feres e Zoninsein (2006), as experiências com políticas afirmativas começaram a se solidificar a partir da própria Conferência:

“A Conferência foi importante não somente pelo documento final produzido, que explicitamente recomenda a adoção de tais medidas - políticas de ação afirmativa -, mas também pela mobilização que acompanhou a preparação da comitiva que representou o Brasil no evento” (p. 25).

As políticas públicas afirmativas se ampliam a partir do século XXI. Nos anos de 2002 e 2003, a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e a Universidade Federal de Brasília (UNB) também passaram a adotar o sistema de cotas para afro-descendentes. Em 2007, já eram quase quarenta as universidades públicas estaduais e federais que haviam adotado algum tipo de medida³³.

³² O objetivo principal dessa conferência era “rever os progressos alcançados no combate ao racismo desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, que por sua vez foi estimulada pela questão racial e inspirada pelas atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial” (Telles, p. 87).

³³ Elielma Ayres Machado (2007), em artigo sobre a implementação de políticas afirmativas, mostra o panorama atual dessas políticas nas universidades públicas brasileiras. Segundo a pesquisadora, em 2007, “das 84 universidades públicas existentes no país, 37 já implementaram políticas de AA. Das 11 universidades públicas na região norte somente cinco iniciaram políticas de AA. Na região Centro-Oeste, há um total de oito universidades públicas, dessas seis com programas de ação afirmativa. A região nordeste tem um total de 26 universidades públicas, dessas 10 implementaram ação afirmativa. Já a região sudeste possui 26 universidades públicas no total e nove destas iniciaram essas políticas. A região Sul possui 13 universidades públicas, sete dessas implementaram políticas de AA” (p. 145). Segundo ainda Elielma, é possível identificar uma tendência à adesão de políticas de AA pelas universidades brasileiras. Isto se confirma nos dados

Especificamente com relação à reserva de vagas no mercado de trabalho, outras políticas de ações afirmativas para a população negra foram aprovadas, no ano de 2001. Por decisão do Poder Público, por exemplo, foi reservada cota de 20% para negros na estrutura institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Incra, além de cota de 20% para negros, 20% para mulheres e 5% para portadores de deficiências físicas para os cargos de assessoramento do Ministério da Justiça.

Em síntese, as ações desenvolvidas na década de 90 desempenharam um papel importante no processo de constituição das políticas afirmativas e contribuíram para os avanços alcançados. Muitas dessas iniciativas significaram um progresso e as atividades desenvolvidas pelos movimentos sociais, por propostas de empresas privadas, ou por instituições ligadas à Igreja Católica, foram grandes “laboratórios” capazes de desenvolver uma proposta sem precedentes no Brasil. Algumas dessas ações, desenvolvidas por iniciativa da sociedade civil e/ou parcerias com outras instituições, significam parte importante da gênese da ação afirmativa no Brasil.

Dentre essas ações, destaco aqui a ação do Pré-Vestibular para Negros e Carentes, o PVNC, um movimento da sociedade civil que elaborou, na década de 1990, uma proposta de política afirmativa que foi implementada, inicialmente, numa universidade particular e católica. Esta é uma experiência que completa mais de uma década e que ainda vem se ampliando, consolidando-se em novas experiências através da própria vivência que desenvolveu e transformando-se num programa afirmativo. Começou como um projeto, mas se transformou numa política capaz de inspirar novas propostas, como explica Frei David, o fundador do PVNC:

Essa foi a grande lição que o Brasil inteiro ouviu, com a primeira experiência radical. Por que radical? Porque foi em larga escala na PUC e, em seguida, porque esta experiência contagiou várias outras universidades brasileiras, e surgiu a grande política pública chamada PROUNI.

de 2008, que totalizam o número de 52 universidades públicas brasileiras, o que mostra a dinamicidade com que vem se constituindo o processo de implementação de políticas afirmativas no Brasil.

O Programa Universidade para Todos, o PROUNI, ressaltado por Frei David, que nasceu em 2005, foi uma importante conquista na luta pela consolidação de ações afirmativas no campo da educação superior³⁴.

Neste caso, as iniciativas do Estado, de instituições privadas e da sociedade civil, embora com participações distintas, foram importantes colaboradores na consolidação das recentes políticas públicas de ação afirmativa. Pode-se mesmo dizer que as políticas públicas afirmativas no Brasil nasceram a partir de um conjunto de fatores que possibilitaram sua consolidação: a redemocratização do país, a nova Constituição, os novos movimentos sociais que surgiram com força, na década de 1980, que trazem demandas específicas de acesso ao Ensino Superior e a discussão sobre a questão da desigualdade social e racial.

³⁴ “O ProUni foi criado pela MP nº. 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Nasceu no governo Lula com a finalidade de conceder “bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao Programa”. No seu primeiro processo seletivo, O ProUni ofereceu 112 mil bolsas em 1.142 instituições de ensino superior de todo o país. (...) Todas estas ações vão ao encontro das metas do Plano Nacional de Educação, que prevê a presença, até 2010, de pelo menos 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos na educação superior, hoje restrita a 12%” (cf. <http://www.prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/Oprograma.shm>. Acesso em: 2006).