Capítulo 4 - História da ação afirmativa no Brasil

João Feres Júnior
Luiz Augusto Campos
Verônica Toste Daflon
Anna Carolina Venturini

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

FERES JÚNIOR, J., CAMPOS, L.A., DAFLON, V.T., and VENTURINI, A.C. História da ação afirmativa no Brasil. In: *Ação afirmativa: conceito, história e debates* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 65-89. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-990364-7-7.
<https://doi.org/10.7476/9786599036477.0006>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](#).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](#).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](#).

CAPÍTULO 4

HISTÓRIA DA AÇÃO AFIRMATIVA NO BRASIL

A partir dos anos 1930, as elites políticas e intelectuais brasileiras começaram a investir em um imaginário nacionalista calçado no elogio à mestiçagem. Embora essa concepção de brasilidade tenha sofrido contestações intelectuais e políticas de intensidade variável desde então (Maio, 1999), ela contribuiu muito para minar os projetos de criação de políticas específicas para a população negra do país.¹ A formulação canônica desse imaginário nacional, que leva o nome de “democracia racial”, é frequentemente atribuída a *Casa-grande & senzala*, livro seminal de Gilberto Freyre (2003), a despeito de a expressão de fato não aparecer no volumoso tratado.² Mais do que radicalmente original, Freyre parece ter capturado o empenho de ressignificação da miscigenação que já engajava parte das elites e intelectuais brasileiros, contra as teorias do determinismo racial e do eugenismo, até então hegemônicas (Skidmore, 1974).

A interpretação do regime escravocrata e das relações raciais feita por Freyre em *Casa-grande* contém tanto aspectos de louva-

¹ Antonio Sérgio Guimarães (1999) mostra como debates parlamentares flertaram com propostas de ação afirmativa, sobretudo nos primeiros dias da ditadura civil-militar, em 1964, mas como o caráter disruptivos dessas propostas fez com que elas fossem imediatamente abandonadas.

² David Lehmann (2008) destaca que a expressão só aparece em algumas traduções para o inglês dos textos de Freyre. Ainda assim, ela é utilizada para falar da suposta tendência do país em se tornar uma democracia racial, e não como um termo descritor da realidade existente no presente.

ção de uma suposta harmonia entre as raças, produto em grande parte da miscigenação, como reconhecimento de elementos de violência, sadismo e perversidade (Araújo, 1993). Contudo, no processo de transformação de sua contribuição em ideologia nacional, os aspectos negativos foram descartados, só permanecendo uma visão edulcorada de uma nação que, por sorte de seu destino colonial, havia produzido a fórmula da sociabilidade sem racismo em um contexto “pós-colonial”.

A valorização do elemento não europeu não era em si novidade na história do Brasil nem na história da América ibérica. Antes da democracia racial, o romantismo já havia tentado erigir o indígena idealizado como símbolo do país recém-criado (Boechat, 2003). Assim como em outros países de passado colonial – México e Colômbia, por exemplo –, no Brasil a nacionalidade foi simbolicamente construída por narrativas culturais que valorizam os elementos não brancos e não europeus da população (Wade, 1997; Wade et al., 2008). Constituídas depois de conquistada a independência política das metrópoles europeias no século XIX, tais narrativas tiveram o papel de fundar simbolicamente novas nações.

No caso do Brasil, a democracia racial serviu de contraponto às teorias do determinismo racial, que condenavam a população majoritariamente não branca a um futuro sombrio. De origem europeia (Agassiz e Agassiz, 2000; Todorov, 1993), essas teorias foram recebidas pela intelectualidade brasileira e passaram a servir como base ideológica para projetos eugenistas e sanitaristas no país, que tinham por objetivo a contenção e o controle do elemento não branco, supostamente pernicioso à nossa formação nacional (Schwarcz, 1993; Skidmore, 1974; Stepan, 1991).

Mas se, por um lado, a democracia racial serviu para a superação do pessimismo lançado pelo determinismo racial, por outro, ela permitiu, exatamente por meio da miscigenação, a sobrevivência do ideal de branqueamento e a manutenção de hie-

rarquias raciais, como inúmeros críticos não cansam de apontar (Paixão, 2013; Skidmore, 1974). A transformação da democracia racial em ideologia nacional se deu por meio da propaganda do Estado Novo de Getúlio Vargas, uma ditadura que reprimia as expressões culturais dos grupos étnicos por todo o país, entre eles italianos, alemães, sírio-libaneses, japoneses, poloneses, espanhóis etc. Exemplarmente, o governo estado-novista proibiu o ensino e o uso de línguas estrangeiras, assim como associações de base étnica e manifestações culturais “exóticas” ao Brasil. Foi na esteira desse processo de criação cultural da nacionalidade, capitaneado pelo Estado, que o samba se tornou o ritmo nacional, o carnaval, particularmente na versão carioca, a festa símbolo do Brasil, e a mulata, seu personagem mais paradigmático (Pravaz, 2003; Viana, 1995).

A ideologia nacional fundada no mito da democracia racial sobreviveu à queda do Estado Novo, tornando-se verdadeiramente hegemônica no país, a despeito de críticas advindas de setores da intelectualidade negra (Nascimento et al., 2003; Ramos, 1955, 1957). Ela atravessou o período democrático, de 1945 a 1964, sem sofrer grandes ameaças e foi muito bem recebida pela ditadura militar, que perdurou até meados dos anos 1980. Não era intenção dos mandantes fardados criar motivos para a mobilização política do povo e para a intensificação de demandas e tensões sociais, como demonstra o episódio da entrevista concedida por Angela Gilliam ao jornal *O Pasquim* no auge da repressão (Gilliam e Gilliam, 1995; Jaguar, 1973).³

³ Em 1973, a antropóloga e intelectual negra norte-americana Angela Gilliam dá uma entrevista ao jornal *O Pasquim* na qual afirma haver racismo no Brasil. O general Juarez Paz Pinto, encarregado da censura do jornal, libera a publicação da entrevista, mas isso enfurece seus superiores, que ameaçam abortar a publicação e acabam por transferir a censura do jornal para Brasília. O trecho que acompanha a entrevista, de autoria do próprio Jaguar, editor do jornal e entrevistador, revela o grau de penetração da ideologia da democracia racial mesmo na cultura da esquerda do Brasil daquela época, isso para não citar o alto grau de machismo:

O processo de democratização experimentado pela sociedade brasileira a partir do final da década de 1970 acabou por colocar em questão a narrativa nacional calcada no mito da democracia racial, que foi por décadas nossa “cultura societal hegemônica”, para utilizar um conceito proposto por Will Kymlicka (2001). A pluralização das vozes e do sistema partidário, um impulso participativo generalizado e o ressurgimento dos movimentos sociais no espaço público começaram a forjar uma nova concepção de país que foi em parte capturada, como um instantâneo, pela Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã. A nova Carta é bastante progressista no que toca à cesta de direitos sociais estipulados e à recomendação do ativismo estatal como instrumento fundamental na produção de maior igualdade de oportunidades. Em outras palavras, ainda que a nova Constituição não contenha provisões explícitas para a criação de políticas de ação afirmativa da maneira como elas vieram a aparecer mais tarde, ela contém as bases normativas para que isso aconteça.

É difícil estabelecer qual foi a primeira experiência histórica com ação afirmativa no Brasil. Enquanto Rosana Heringer (2001) toma como pioneira a Lei do Boi, que em 1968 reservou vagas nas universidades para filhos de fazendeiros, Sabrina Moehleck (2002) acredita que o marco legal para a ação afirmativa começou com a Constituição de 1988, que já previa uma reserva dos cargos públicos para pessoas com deficiências físicas e mentais. Essas divergências interpretativas quanto à origem da política são geradas, porque há de fato uma variedade de iniciativas que podem receber o rótulo de “ação afirmativa”. Isso faz com que autores diferentes

“Uma mulata tamanho família e dois crioulos entraram na redação e vieram direto para minha mesa: Eu queria dar uma entrevista pro Pasquim”. Olhei pra ela e fiquei pensando várias coisas, que a mulata era muito boa, que não convinha dizer que ela era muito boa na frente dos crioulos (ainda mais porque todos portavam ameaçadores cabelos black power (blequepau)), qual seria a escola de samba dela, e outros pensamentos chauvinistas do mesmo jaez (Epa!)” (Gilliam e Gilliam, 1995; Jaguar, 1973).

incluam políticas públicas diversas sob a rubrica. É claro que o esforço para localizar alguma ação afirmativa no passado nacional reflete a intenção de identificar um precedente histórico-legal capaz de legitimar tais medidas no presente.

Mas, a despeito dessas indefinições, é razoavelmente mais simples determinar o momento de intensificação dos debates em torno das ações afirmativas no Brasil. Os estudos sobre desigualdades raciais baseados em dados estatísticos nacionais, produzidos pioneiramente no IUPERJ (hoje IESP-UERJ) por Carlos Hasenbalg (1979) e Nelson do Valle Silva (1978) a partir da década de 1970, forneceram evidências factuais sólidas para a denúncia do racismo brasileiro, historicamente encampada pelo Movimento Negro (Fry, 1996). O contexto da democratização, por seu turno, permitiu que o movimento – ou movimentos, já que se trata de uma pluralidade de grupos – assumisse uma postura política mais propositiva e articulada com o Estado e com agências internacionais (Santos, 2009).

Mala Htun (2004) tem razão quando diz que a introdução de ações afirmativas raciais no país se valeu de uma confluência de pressões vindas das agências internacionais, da academia, do movimento negro e do próprio governo. Por outro lado, a autora exagera ao afirmar que a combinação de fatores reflete o “abandono por parte do Estado brasileiro da tese da democracia racial” (p. 75). Se grande parte do movimento negro e dos estudiosos das desigualdades raciais faziam críticas mais veementes ao mito da democracia racial, o governo federal nunca rechaçou explicitamente tal ideário nacional.

A relação ambivalente do governo federal com o mito da democracia racial fica evidente na posição do governo Fernando Henrique Cardoso sobre as ações afirmativas raciais. Tomemos como exemplo o Seminário Internacional “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados Democráticos contemporâneos”, organizado em 1996 por Jessé Souza, então

lotado no Ministério da Justiça. Como o nome indica, o evento tinha justamente o objetivo de congregar cientistas sociais brasileiros e estrangeiros e membros da sociedade civil para discutir soluções para as desigualdades raciais capazes de atender às demandas contidas no Plano Nacional dos Direitos Humanos (Mochlecke, 2002). Entre tais soluções já figuravam as ações afirmativas. Ao mesmo tempo, o governo federal buscava responder a algumas pressões externas para que o país adotasse uma postura mais proativa perante problema tão candente (Sant’Anna e Paixão, 1997).

A diversidade de intelectuais convidados para o seminário e, sobretudo, o discurso⁴ de abertura do então presidente de República (ex-estudioso das relações raciais) insinuam a pretensão do governo, para além de procurar uma solução às pressões internas e externas, que seria colher subsídios para pensar uma proposta de política pública que respeitasse a “singularidade nacional”, assim concebida por Cardoso e seus comandados. Nas palavras do então presidente:

Nós, no Brasil, de fato convivemos com a discriminação e convivemos com o preconceito, mas “as aves que aqui gorjeiam, não gorjeiam como lá”, o que significa que a discriminação e o preconceito que aqui temos não são iguais aos de outras formações culturais. Portanto, nas soluções para esses problemas, não devemos simplesmente imitar. Temos de ter criatividade, temos de ver de que maneira a nossa ambiguidade, essas características não cartesianas – do Brasil – que dificultam tanto em tantos aspectos –, também podem ajudar em outros aspectos. Devemos, pois, buscar soluções que não sejam pura e simplesmente a repetição ou a cópia de soluções imaginadas

⁴ No discurso de abertura, Cardoso começou elogiando as ambivalências nacionais, qualificando a nação como “cheia de contrastes e de desigualdades de todo tipo, mas também de diferenças – que não são só desigualdades – de raça, de cor, de cultura” (Cardoso, 1997, p. 13).

para situações em que também há discriminação e preconceito, mas em um contexto diferente do nosso. É melhor, portanto, buscarmos uma solução mais imaginativa (Cardoso, 1997, p. 15).

FHC recorre aos seus estudos sobre o racismo em Florianópolis (Cardoso e Ianni, 1960) para ressaltar que tal ambivalência não anula o preconceito existente no Brasil, mas em seguida destaca que “não devemos, entretanto, exagerar nessa crítica e nessa autocrítica” (Cardoso, 1997, p. 14), pois, se as ambivalências da nossa formação social revelam, “de um lado, a hipocrisia, há, de outro, a abertura” (p. 14). Ou seja, na sua visão, ainda que a discriminação seja um dos traços de nossa sociedade, isso não quer dizer que ela seja o elemento que a define. Isso o leva a concluir que seria perigoso importar de forma mecânica soluções para os nossos problemas de outra realidade nacional (leia-se, ações afirmativas raciais dos Estados Unidos), pois “as aves que aqui gorjeiam, não gorjeiam como lá”.

Qualquer semelhança desse discurso com o “equilíbrio de antagonismos” (Araújo, 1993) da obra de Freyre está longe de ser coincidência. A crítica inicial que o então presidente faz às visões edulcoradas das relações raciais brasileiras dá lugar, na maior parte do discurso, a um elogio da concepção de identidade nacional híbrida, contraditória, singular e, por isso, positiva e muito próxima daquela delineada por Freyre na década de 1930.

Conectando esse trecho ao nome e à intenção básica do seminário, fica evidente que Cardoso reconhecia a necessidade de políticas para diminuir as desigualdades raciais, mas, ao mesmo tempo, era relutante quanto à implantação aqui do modelo estadunidense de ação afirmativa racial. A despeito desse clamor por uma criatividade capaz de respeitar a singularidade brasileira, o evento não produziu qualquer proposta de ação afirmativa, quanto mais uma que fosse reverente às supostas idiossincrasias da identidade nacional. Pelo contrário, o tema submergiu na agenda

governamental para voltar somente em 2001, ou seja, ao apagar das luzes do governo Cardoso, quando dos preparativos da comitiva nacional para a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, evento patrocinado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A Conferência de Durban

A Conferência de Durban foi pensada para ser o evento de maior envergadura realizado sob os auspícios da ONU com o objetivo de discutir os problemas gerados pelo racismo na contemporaneidade. A conferência foi antecedida por quase três anos de preparativos, que abrangeram não somente os seminários e grupos de trabalho formados pelos representantes oficiais das nações envolvidas, mas também toda uma rede de organizações não governamentais dedicadas à luta contra o racismo, a xenofobia e temas afins (Barbosa et al., 2003).

A delegação enviada para Durban pelo governo brasileiro contava com mais de 200 membros de organizações não governamentais ligadas, sobretudo, ao movimento negro e era a mais numerosa da conferência (Barbosa et al., 2003). Seu peso, combinado à força do movimento negro no seu interior, contribuiu para que Edna Roland, à época presidenta da ONG *Fala PRETA*, fosse escolhida relatora-geral do evento (Santos, 2009). A despeito disso, a conferência teve importância limitada para a maioria dos países envolvidos, pois as discussões acabaram por ser impactadas pela polarização entre países árabes, de um lado, e Israel e Estados Unidos, do outro. Os primeiros defenderam que o sionismo fosse considerado uma forma de racismo, ao passo que Israel e Estados Unidos rejeitaram a proposta e acabaram por abandonar a conferência antes do término (Barbosa et al., 2003).

O ataque às Torres Gêmeas em 11 de setembro, apenas três dias depois do fim da conferência, contribuiu para tornar ainda

mais etéreo o conjunto de compromissos firmados em Durban. Contudo, em paralelo aos debates em torno do sionismo, outro tema dominou a conferência: as propostas de reparações pela escravidão em vários países. Esse tema possuía uma capacidade aglutinadora maior, uma vez que era do interesse não só da maior parte dos países africanos, como também das organizações ligadas aos movimentos negros nos países das três Américas.

Como prova de que eventos que falham no seu propósito principal às vezes podem produzir consequências nada desprezíveis, os preparativos no Brasil para a realização da Conferência de Durban foram fundamentais para colocar o racismo na agenda da mídia, de uma maneira como não havia estado antes. Até meados de 2001, o tratamento conferido pelos jornais aos projetos difusos de ação afirmativa racial refletia as ambiguidades dos discursos do governo federal sobre a questão. Mas, no contexto pré-Durban, os jornais brasileiros despertaram para o fato da brutal desigualdade racial que marca a sociedade brasileira, publicando matérias que, entre outras coisas, divulgavam os números alarmantes desse problema social.

Aparentemente surpreendida com a postura do governo federal no que toca ao tema das ações afirmativas, Edna Roland a descreveu como “um raio em céu azul” (Roland apud Pereira, 2003), tomando emprestada a clássica expressão de Marx. Entretanto, se cotejarmos o apoio institucional que o governo deu à comitiva brasileira em Durban com as declarações e posições assumidas no evento promovido pelo Ministério da Justiça que comentamos há pouco, concluímos que a mudança de posicionamento não foi propriamente diametral, como propõe Htun (2004). Na verdade, a ambiguidade continuou sendo a marca do governo FHC no tocante à questão racial, como se a posição do governo emulasse a natureza que o próprio presidente atribuía às relações raciais na sociedade brasileira.

Ao fim de seu governo, Cardoso lançou o Programa Nacional de Ações Afirmativas, porém não implantou uma só cota racial em universidades. Mesmo as políticas pensadas para aumentar a diversidade dos seus ministérios não saíram do papel e em alguns casos, como no Itamaraty, se baseavam na distribuição de bolsas e não em reserva de vagas. Mas, a despeito da timidez do governo em implantar ações afirmativas raciais efetivas e amplas, é importante notar que ele sempre esteve longe de defendê-las como políticas de promoção da diversidade étnico-cultural. Nos termos do então presidente, tais medidas visam basicamente a “criar condições para que todos os brasileiros se beneficiem da igualdade de oportunidades sem qualquer discriminação” (“FHC cria...”, 2002). Daí a imprecisão tremenda de muitos críticos da ação afirmativa e também de alguns defensores que veem essa política como necessariamente multicultural. Como alguns de nós já demonstraram em outras ocasiões, nada mais falso (Campos e Feres Júnior, 2014).

Primeiras experiências: os casos UERJ e UnB

As políticas de ação afirmativa implantadas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) – foram as primeiras a chamar a atenção da opinião pública. Produtos da Lei 3.524, sancionada em 28 de dezembro de 2000, tais iniciativas instituíam reserva de 50% das vagas para alunos de escolas públicas. Posteriormente, a legislação foi alterada, e essas universidades passaram a reservar 40% das vagas para a “população negra e parda”, de acordo com os termos da Lei Estadual 3.708, de 9 de novembro de 2001.

Já a elevação da proporção de reservas para 90% do total de vagas foi alvo de pesadas críticas, o que conduziu a alterações no desenho das políticas por meio das Leis Estaduais 4.151/2003 e 5.074/2007, que alteraram a proporção e distribuição das vagas

reservadas para 20% de alunos oriundos da escola pública, 20% de “candidatos negros” e 5% de pessoas com deficiência, indígenas e filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária mortos ou incapacitados em razão do serviço. Os candidatos que optam pelas cotas têm ainda que atender a um critério de carência socioeconômica. Essa previsão se deve ao fato de que inicialmente a UERJ e a UENF não exigiam que os candidatos concorrendo pelas cotas para “negros” comprovassem baixa renda, o que suscitou críticas acerca da possibilidade de o sistema beneficiar uma “classe média negra”.

A adoção de ações afirmativas raciais pela Universidade de Brasília (UnB) nacionalizou a discussão, retirando-a dos limites do estado do Rio de Janeiro. Isso se deu por três motivos. Em primeiro lugar, a UnB foi a primeira universidade federal a adotar políticas desse tipo. Ao contrário das instituições de ensino superior municipais ou estaduais, as universidades federais são dotadas de grande autonomia administrativa. Por esse motivo, a iniciativa da UnB sugeria que as universidades federais não estavam à margem do debate em torno das ações afirmativas raciais, o que abria precedente para que outras instituições do tipo adotassem políticas semelhantes de forma autônoma. Não podemos nos esquecer de que as universidades estaduais cariocas tiveram a política imposta de fora, na forma de legislação estadual. Também é importante lembrar que a UnB é a universidade mais próxima do centro do poder político federal, dado de importância simbólica e concreta.

Mas foi uma terceira razão que tornou a UnB o foco privilegiado de grande parte dos textos publicados pela imprensa no período. Com o intuito de impedir “fraudes”, isto é, que vestibulandos brancos se beneficiassem das cotas para negros, a instituição previu no edital uma comissão encarregada de verificar por meio de fotos a negritude dos candidatos às cotas. Essa comissão de verificação racial seria composta por cientistas sociais, militan-

tes do movimento negro e estudantes universitários; todos com suas identidades protegidas (Maio e Santos, 2005b).

Indubitavelmente, essa foi a característica do modelo de cotas da UnB que mais gerou polêmica na mídia. Mesmo que as cotas da universidade tenham sido aprovadas ainda em 2003, apenas em 2004 esse sistema de verificação racial foi anunciado, e, não gratuitamente, é nesse ano que as referências à instituição se tornam recorrentes no noticiário.

A implantação de uma controversa comissão de verificação racial serviu como munição para uma grande quantidade de textos opinativos que apontavam para o caráter intrinsecamente racista das ações afirmativas. Os opositores mais exaltados chegaram ao ponto de comparar o processo de seleção da UnB a práticas nazistas de classificação racial. Não é à toa que ganha mais espaço uma nova nomenclatura para as cotas. Em vez de utilizarem expressões como “cotas para negros”, “cotas para negros e pardos”, “ações afirmativas para negros” etc., uma quantidade crescente de textos passou a falar em “cotas raciais” ou “ações afirmativas raciais” a partir de 2004; uma clara estratégia retórica para acusar tais práticas de racismo.

Pode-se argumentar que o foco do debate público, em grande medida midiático, nas cotas para negros não foi reflexo da prevalência real dessa modalidade de ação afirmativa, já que, entre 2002 e 2004, diferentes tipos de ação afirmativa estavam em vigor em outras universidades brasileiras. Já em 2002, a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) possuía cotas para estudantes oriundos de escolas públicas, e a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) tinha uma cota para estudantes de baixa renda, dois exemplos de reservas de vagas que utilizam critérios socioeconômicos. E antes mesmo de a UnB adotar a polêmica comissão de verificação racial, a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) já adotava procedimento semelhante. Em suma, o destaque dado para UERJ e UnB tem muito mais a ver

com a centralidade que tais universidades têm em relação ao Rio de Janeiro – segunda maior cidade do país e sede do maior conglomerado de mídia da América Latina, o Grupo Globo – e Brasília, capital da república.

Expansão das ações afirmativas (2001-2012)

Embora a mídia tenha dado cobertura quase exclusiva às ações afirmativas nas universidades públicas, instituições de ensino superior tanto públicas quanto privadas adotaram medidas de ação afirmativa. O Programa Universidade para Todos (Prouni), uma política do governo federal, é a iniciativa de ação afirmativa de maior impacto no ensino superior privado. O programa nasceu em 2004 por iniciativa do então ministro da Educação Tarso Genro, que propôs o aproveitamento de cerca de 100 mil vagas ociosas nas universidades por estudantes de baixa renda. São contemplados pelo programa estudantes egressos do ensino médio na escola pública ou bolsistas da rede particular que comprovem ter renda familiar *per capita* inferior a três salários mínimos, deficientes físicos e candidatos pretos, pardos e indígenas, de acordo com sua proporção na população de cada estado, segundo o recenseamento do IBGE. Criado pela Medida Provisória 213, de 10 de setembro 2004, o Prouni foi institucionalizado pela Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005 e, de acordo com dados do Ministério da Educação (MEC), beneficiou, até 2012, 927.319 estudantes com bolsas integrais e 740.619 com bolsas parciais (Brasil, 2012). Além da isenção da mensalidade, alguns alunos podem obter bolsas de permanência mediante comprovação de baixa renda familiar (Heringer e Ferreira, 2009; Lima, 2010).

Outra medida que se dirige às universidades privadas é o Fundo de Financiamento Estudantil – o Fies. Esse programa surgiu em substituição ao antigo Creduc, passando por reformulações cujo objetivo foi torná-lo mais acessível aos estudantes de classe

média baixa. A demanda pela mudança veio da Educafro, que arguiu a inconstitucionalidade da exigência de fiança pelo Fies, cujo resultado na prática era a exclusão do estudante pobre. O Ministério Público Federal moveu, então, uma ação civil pública que interditou a exigência de fiança pela Caixa Econômica Federal, culminando na criação de um programa que permite até mesmo sua conjugação com o Prouni: o bolsista parcial do Prouni pode financiar via Fies até 100% da mensalidade não coberta pelo programa (Heringer e Ferreira, 2009).

De acordo com Guimarães (2007), medidas como o Fies e o Prouni, bem como o Programa de Apoio ao Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), foram desenvolvidas para reverter um quadro de grande excesso do número de vagas ociosas criado no período de 1995 a 2002, quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso implementou um modelo de expansão do ensino superior via ensino privado que não teria sido eficaz em ampliar o número de estudantes matriculados. Entre outros problemas, o modelo esbarrava na dificuldade de incluir no ensino universitário privado uma população em idade universitária cuja baixa renda não lhe permitia arcar com os custos das mensalidades. Segundo o IPEA, esse modelo

guardava em si mesmo limites de ordem econômica impostos pela decrescente capacidade de consumo da classe média brasileira. Isso pode ser corroborado pelo fato de a oferta de vagas ter crescido para além da demanda efetiva. Se, em 1995, cerca de 18% das vagas ofertadas no ensino superior privado não haviam sido preenchidas, em 2004, já somavam aproximadamente 50%. Trata-se, pois, de uma coexistência aparentemente paradoxal, entre a baixa inserção de jovens de 18 a 24 anos na educação superior e o elevado nível de ociosidade das vagas ofertadas pelo conjunto das instituições privadas (IPEA, 2007, p. 161).

A solução adotada pelo governo Lula foi atuar em duas frentes: a primeira foi permitir aos alunos de baixa renda financiar ou isentar-se de mensalidade via Fies e Prouni, viabilizando sua incorporação ao ensino privado, que tanto se expandira no governo antecessor; a segunda foi aumentar a oferta de vagas nas universidades federais, bem como construir, ampliar e interiorizar novas unidades e *campi*. De acordo com dados do MEC, ao fim de 2007, 14.826 novas vagas foram criadas nos cursos de graduação, o que representou um aumento de 11,2% em relação ao ano anterior (Brasil, 2009). O governo federal também criou incentivos para universidades públicas aderirem a programas de promoção de igualdade de oportunidades. Um bom exemplo é o Reuni, que inclui mecanismos para o estabelecimento de políticas de ação afirmativa. O programa incentivou as universidades contempladas a adotar “mecanismos de inclusão social para garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos” (Brasil, 2007).

Contudo, não houve ao mesmo tempo um esforço político concentrado para a aprovação de uma lei federal que regulasse a ação afirmativa no país por parte da base parlamentar de sustentação do governo Lula. Ou seja, enquanto o governo de fato promovia várias ações no sentido de colocar a igualdade racial na agenda das políticas públicas, não assumia politicamente essa bandeira por meio de sua bancada legislativa. Houve pelo menos três leis discutidas no Congresso durante o mandato do presidente Lula que teriam estabelecido um programa federal de ação afirmativa, mas todas elas encontraram grande oposição, particularmente vinda de deputados e senadores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do partido Democratas (DEM). Uma proposta foi aprovada, a Lei Federal 12.288, de 20 de julho de 2010, conhecida como Estatuto da Igualdade Racial, que oficialmente reconheceu o Brasil como um país multirracial e multiétnico no qual as pessoas de descendência africana estiveram sujeitas à discriminação racial.

Essa lei definiu a discriminação racial e as ações afirmativas, afirmando o dever do Estado de promover a igualdade de oportunidades, bem como “a inclusão das vítimas de desigualdade étnico-racial, a valorização da igualdade étnica e o fortalecimento da identidade nacional brasileira”. O estatuto previu ações afirmativas de corte étnico-racial na educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à justiça e a outros direitos. A lei ainda afirmou o direito das comunidades remanescentes de quilombos ao suporte financeiro, à liberdade de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos de matriz africana, além de instituir cotas mínimas de participação de atores, figurantes e técnicos negros na produção de filmes e programas para o cinema e a TV e afirmar o dever do Estado de promover a igualdade de oportunidades na educação, emprego e moradia.

O estatuto criou também o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, uma agência para cuidar que escolas de todos os níveis – não apenas as de ensino fundamental – incluíssem a história e a cultura dos afro-brasileiros no currículo. Além disso, proibiu a discriminação racial e declarou a capoeira, arte marcial afro-brasileira, esporte oficial merecedor de apoio governamental. A proposta original do estatuto continha a regulamentação de programa de ação afirmativa para as universidades públicas. Contudo, ela foi descartada ao longo do processo de negociação parlamentar que levou à aprovação do projeto. A falta de uma lei federal de ação afirmativa durante o governo Lula não impediu universidades públicas de iniciar os próprios programas. A partir dos primeiros casos de implantação em 2003, a ação afirmativa se espalhou rapidamente pelo sistema público de universidades, primeiro em universidades estaduais e depois em federais, que foram mais lentas a adotar tais iniciativas.

Como dissemos acima, o marco inicial da efetiva adoção de políticas de ação afirmativa para negros nas universidades públi-

cas se deu simultaneamente no sistema de universidades estaduais do Estado do Rio de Janeiro (UERJ e UENF) e na Universidade do Estado da Bahia (UNEB), cuja política foi instituída por meio da Deliberação 196/2002 do Conselho Universitário. Outras leis estaduais e resoluções de conselhos universitários foram responsáveis pela adoção de ações afirmativas em universidades estaduais de todo o país. Entre 2002 e 2007 foram de fato as estaduais que mais adotaram ações afirmativas, e foi igualmente entre elas que essas medidas se disseminaram mais rapidamente (Feres Júnior et al., 2013).

É importante notar que as ações afirmativas no ensino superior brasileiro nasceram de iniciativas locais articuladas ou de leis estaduais que regulam as universidades públicas estaduais. Como já salientamos, foi entre elas que as políticas começaram a se espalhar para, em um segundo momento, entrarem também no âmbito das universidades federais, que passaram a aderir em ritmo acelerado, primeiro em resposta a incentivos do governo federal, como o Reuni, e depois forçadas pela Lei Federal 12.711 (Feres Júnior et al., 2013). A lei deu conta das instituições recalcitrantes que haviam ou resistido às cotas até o “fim”, como é o caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Federal Fluminense (UFF), ou criado políticas bastante tímidas no quesito inclusão, como a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – só para ficarmos no âmbito de importantes universidades federais do Sudeste.

A decisão do Supremo Tribunal Federal

Em abril de 2012, o plenário do STF se reuniu para julgar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 186, ou ADPF 186, impetrada pelo Democratas, na figura do senador Demóstenes Torres, contra a política de ação afirmativa da UnB. Após três dias de deliberação, os ministros decidiram por unani-

midade pela improcedência da ação, seguindo o voto do relator, Ricardo Lewandowski, e declarando, portanto, a política de cotas raciais adotadas pela UnB compatível com a Constituição de 1988. Contudo, vale notar que alguns argumentos mobilizados por Lewandowski para afirmar a constitucionalidade das cotas da UnB contrariam parte das justificativas usadas pela própria universidade quando da implantação do programa.⁵

O modelo de cotas adotado pela UnB foi o mais próximo de princípios multiculturalistas, tanto nos procedimentos adotados quanto nas intenções manifestadas pelos seus formuladores. Embora sensível às injustiças produzidas pelas várias formas de discriminação racial existentes no país, o projeto que levou à instituição de cotas na UnB justifica a inclusão de negros na instituição como expediente necessário para formar uma “elite negra capaz de contribuir na formulação de novas políticas públicas que visem a eliminar definitivamente o problema da desigualdade e da exclusão racial no Brasil” (Carvalho e Segato, 2002, p. 22). Importa destacar o quanto tal entendimento é distinto daquele apresentado por Lewandowski em seu voto, particularmente quando afirma que

programas de ação afirmativa tomam como ponto de partida a consciência de raça existente nas sociedades com o escopo final de eliminá-la. Em outras palavras, a finalidade última desses programas é colocar um fim àquilo que foi seu termo inicial, ou seja, o sentimento subjetivo de pertencer a determinada raça ou de sofrer discriminação por integrá-la (Brasil, 2012, p. 21).

No primeiro caso, as cotas raciais da UnB visam a dar condições para que negros e negras possam formar uma elite autoconsciente de seu pertencimento étnico-racial e, assim, contribuir dire-

⁵ No presente capítulo, examinamos somente o voto vencedor do relator. Os votos dos outros ministros, assim como as audiências que foram levadas a cabo quando da instrução do processo, contêm outros argumentos e vozes que fizeram parte desse processo deliberativo, mas que não vamos analisar aqui.

tamente para solucionar a desigualdade racial no país. No segundo caso, porém, as mesmas cotas são encaradas como medidas que visam justamente a eliminar as distinções raciais no país. É verdade que alguns excertos do voto de Lewandowski se aproximam da justificação fornecida por José Jorge de Carvalho, um dos formuladores do programa de cotas da UnB. Isso fica evidente quando o ministro relator argumenta que “é possível destacar outro resultado importante no que concerne às políticas de ação afirmativa, qual seja: a criação de lideranças dentre esses grupos discriminados, capazes de lutar pela defesa de seus direitos, além de servirem como paradigmas de integração e ascensão social” (Brasil, 2012).

Embora o trecho supracitado pareça ir ao encontro do projeto da UnB, é preciso notar que, para Lewandowski, a criação de lideranças visa mormente a fornecer padrões de integração social para os membros dos grupos desfavorecidos (no caso, os negros). Isso porque tais programas teriam “como um bônus adicional a aceleração de uma mudança na atitude subjetiva dos integrantes desses grupos, aumentando a autoestima que prepara o terreno para a sua progressiva e plena integração social” (Brasil, 2012). Logo, embora o ministro oscile entre uma retórica que elogia a diversidade cultural e outra mais assimilacionista, a capacidade de integração social das ações afirmativas raciais parece sempre suplantar a sua capacidade de reconhecer diferenças.

Evidentemente, isso não quer dizer que a decisão do STF tenha ignorado totalmente a diversidade étnica como um valor. Como o voto do relator afirma explicitamente, “justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados” (Brasil, 2012). Como se vê, a solução encontrada pela decisão do STF é um compromisso entre uma lógica mais forte da justiça social e elementos de direitos multiculturais.

A Lei Federal de Cotas (12.711/2012)

O segundo pico de adoção de políticas de inclusão no acesso às universidades federais deu-se em 2013, em virtude da aprovação da Lei Federal 12.711/2012 (Lei de Cotas), que tornou obrigatória a reserva de vagas nas instituições federais de ensino superior e técnico. Nesse ano, 18 universidades federais que ainda não possuíam ações afirmativas tiveram que incorporá-las a seus processos seletivos (Feres Júnior et al., 2013). A disseminação da ação afirmativa no ensino superior brasileiro se deu concomitantemente à contínua expansão da oferta de vagas tanto nas universidades federais quanto nas estaduais e à interiorização das federais, com a criação de novos *campi* e universidades em regiões do Brasil onde não havia tais instituições (INEP, 2013).

A Lei Federal 12.711/2012 tornou obrigatória a reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas, alunos de escola pública e de baixa renda nas instituições federais de ensino superior e técnico. O Projeto de Lei 73/1999, que lhe deu origem, tramitou por mais de dez anos até sua sanção efetiva, quando 40 das 58 universidades federais já praticavam alguma modalidade de ação afirmativa.

Em seu conjunto, as políticas em funcionamento antes da aprovação da lei contemplavam uma diversidade de beneficiários. A lei, contudo, fixou quatro subcotas: (1) candidatos egressos de escolas públicas, independentemente da cor e da renda, (2) candidatos de escolas públicas e baixa renda, independentemente da cor, (3) candidatos pretos, pardos e indígenas de escolas públicas, independentemente da renda, e (4) candidatos pretos, pardos e indígenas de escolas públicas e de baixa renda. A nova lei determina ainda que a reserva respeite, no mínimo, a proporção de pretos, pardos e indígenas em cada estado, segundo o censo demográfico de 2010 do IBGE. Mais recentemente, a Lei n.º 13.409 de 2016 incluiu em cada uma dessas quatro cotas, várias subcotas para pessoas com deficiência, também na proporção de sua participação na população.

Contudo, ainda está em processo a implementação dessas modalidades por parte das universidades, processo que vem sendo lento dada a complexidade do sistema.

As universidades federais aderem hoje unanimemente ao sistema de cotas estabelecido pela Lei de Cotas de modo muito mais homogêneo do que nas estaduais, uma vez que a lei estabelece parâmetros comuns a todas as universidades no que diz respeito aos procedimentos, montante de vagas reservadas, distribuição de vagas, tipos de beneficiários e condicionalidades. Além disso, do total de vagas disponibilizadas hoje nas estaduais, 26,7% estão reservadas para cotas (Feres Júnior et al., 2013), enquanto, nas federais, esse montante já é de 50%, como prevê a lei (Daflon et al., 2014).

Como resultado desse processo, hoje há um índice de adesão a essas medidas de 86% nas universidades estaduais e uma adesão integral nas federais. As ações afirmativas nas instituições estaduais permanecem reguladas por leis estaduais ou por resoluções do próprio conselho universitário, enquanto as federais estão todas sob a égide da Lei 12.711/2012. Essa grande diversidade de programas de ação afirmativa nas estaduais varia desde modelos muito similares àquele estipulado pela Lei de Cotas até programas como os da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade de São Paulo (USP), que funcionaram por mais de dez anos sem produzir qualquer efeito palpável, como demonstram nossos estudos (Venturini, 2015; Venturini e Feres Júnior, 2016). Recentemente, essas duas universidades trocaram seus programas de bônus por sistema de cotas, provavelmente devido à ineficiência dos programas anteriormente adotados.

Experiências como as da USP e Unicamp demonstram que o sistema de bonificação conduz a resultados tímidos, senão nulos, no que concerne à meta de incrementar a quantidade de candidatos de grupos desprivilegiados que ingressam na universidade (Venturini, 2015; Venturini e Feres Júnior, 2016). Além disso, sabe-se

que esse sistema, quando eficaz, comumente resulta em uma distribuição desigual dos candidatos beneficiados entre os cursos: os mais prestigiosos e disputados, com notas de corte altas, são pouco tocados pelo bônus, enquanto os menos competitivos e com notas de corte mais baixas são mais impactados por essa modalidade de ação afirmativa. Essa assimetria é fácil de entender. Imaginemos que o bônus consista em adicionar 20 pontos à nota final dos alunos oriundos da escola pública e que, para o curso de Pedagogia, a nota de corte no vestibular (acima da qual o candidato é aprovado) seja 100 e, para o curso de Medicina, seja 400. O bônus de 20 pontos confere ao candidato da Pedagogia uma vantagem muito maior, 20% da nota de corte, do que ao candidato da Medicina, para o qual o bônus corresponde apenas a 5% da nota de corte. Isso não ocorre nos sistemas de cotas nos quais as reservas são aplicadas a cada curso e turno, pois, nesse caso, a presença do grupo de beneficiários é nominalmente garantida pelo procedimento, a despeito das notas e de outros procedimentos de entrada.

Ademais, nas estaduais persiste a preferência por conceder o benefício das cotas a estudantes egressos de escolas públicas, que detêm 15,8% do total de vagas nessas instituições de ensino, enquanto pretos, pardos e indígenas (PPIs) desfrutam de 10% das vagas (Feres Júnior et al., 2013). Já nas universidades federais, a lei estipulou percentuais mais generosos de reservas para PPIs, o que atualmente resulta na seguinte distribuição de vagas: 15,5% são destinadas a estudantes de escola pública e estudantes de escola pública de baixa renda, e 22,7% a estudantes pretos, pardos e indígenas de escola pública e estudantes de escola pública de baixa renda (Daflon et al., 2014).

A preferência manifestada pelos gestores das universidades pelas políticas de ação afirmativa de natureza social – isto é, que visam a estudantes de escolas públicas e/ou baixa renda – e não étnico-racial já foi registrada pelas pesquisadoras Paiva e Almeida (2010). Em depoimentos colhidos com esses gestores, elas detec-

taram uma sensibilidade maior para a pobreza do que para a desigualdade racial, o que frequentemente resultou na opção pelos alunos de escolas públicas como beneficiários, em detrimento dos estudantes pretos, pardos e indígenas.

Essa opção pode parecer justa se considerarmos que, embora o Estado brasileiro ofereça educação pública gratuita aos cidadãos, o sistema educacional do país é marcado por uma perversidade fundamental: enquanto as melhores instituições de ensino fundamental e médio são privadas, as instituições de ensino superior de maior qualidade são gratuitas e estatais. Tal situação nega aos estudantes pobres oportunidades educacionais, uma vez que a educação básica pública não os prepara para a competição intensa com os estudantes de classes média e alta por um lugar na educação superior pública de qualidade.

No entanto, a resistência às ações afirmativas raciais, que foi em boa parte vencida nas instituições federais de ensino superior por força da lei, é possivelmente expressão de certa dificuldade da sociedade brasileira em abrir mão de um dos seus pilares identitários: a ideologia da “democracia racial”. É a adesão a ela que parece orientar a ideia, propugnada por muitos administradores universitários e pessoas em geral, de que o “problema racial” será resolvido se atacarmos o “problema social”, o que é outra maneira de dizer que as discriminações no Brasil são de natureza social e não racial. Pesquisas empíricas conduzidas nos Estados Unidos e na Índia demonstram, no entanto, que ações afirmativas que aplicam critérios exclusivamente sociais falham em incluir membros dos grupos étnico-raciais discriminados (Darity et al., 2011; Weisskopf, 2004).

No Brasil, um estudo realizado na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) demonstrou que a reserva de 25% das vagas para alunos provenientes de escolas públicas falhou em incluir estudantes pretos, pardos e índios na universidade entre os anos de 2009 e 2011. A pesquisa avaliou o ingresso desses alunos nos cursos mais concorridos e menos concorridos da instituição.

Conclui-se que as cotas sociais não têm êxito em incluir proporcionalmente a diversidade da população em termos de cor e etnia e que, quando a inclusão ocorre, ela se dá nos cursos menos concorridos da instituição (UFGD, 2012).

Nesse sentido, superar práticas ineficazes como sistemas de bonificação de baixo impacto e pouca disponibilidade de vagas para PPIs permanece um desafio para as universidades estaduais. Com relação às federais, estamos diante de boas práticas que precisam de acompanhamento para determinarmos sua eficácia em incluir os grupos de beneficiários estabelecidos pela lei. A engenharia complexa estabelecida pela Lei 12.711/2012, bem como a sua combinação com procedimentos como o Sistema de Seleção Unificada (Sisu) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), merece uma atenção especial no que diz respeito aos seus impactos sobre a composição do corpo discente das universidades federais.

O valor de 1,5 salário mínimo *per capita* como definidor de baixa renda e critério de distribuição das vagas parece, por exemplo, ter criado uma estrutura de oportunidades assimétrica, em que os indivíduos PPIs de baixa renda são expostos a maiores níveis de competitividade dentro da subcota para eles designada (Carvalho et al., 2013). A análise das notas de corte dos ingressantes pelas cotas e dos não cotistas, por sua vez, demonstra que as cotas para egressos de escola pública que são pretos, pardos ou indígenas e/ou têm baixa renda são mais necessárias e prementes que a cota para egressos de escola pública, independentemente da cor ou renda. Esse dado sugere que, de maneira similar aos estudos sobre a Índia e os Estados Unidos anteriormente citados, cotas apenas para oriundos de escolas públicas não seriam suficientes para beneficiar estudantes pretos, pardos e indígenas e/ou de baixa renda, ao contrário do que costuma ser dito no debate público (Campos et al., 2014).

A dinâmica das notas de corte revela uma importante disfuncionalidade do sistema de cotas regulado pela Lei 12.711/2012.

Em alguns cursos, a cota está funcionando não só como piso, mas também como teto para a inclusão de egressos de escola pública, membros de famílias com baixa renda e não brancos. Em alguns casos, o desempenho desses grupos supera substantivamente o desempenho dos não cotistas. Ainda assim, a presença deles nos cursos fica restrita à cota determinada pela lei. Essa disfuncionalidade importa porque subverte o objetivo das cotas. Em vez de mecanismo que busca catalisar a inclusão, elas se tornam dispositivos que a limitam (Campos et al., 2014). Esse efeito perverso parece, contudo, estar restrito a poucos cursos proporcionalmente.

A breve história da ação afirmativa no Brasil que esboçamos neste capítulo revela alguns aspectos importantes. É realmente surpreendente, olhando em retrospectiva, constatar como tais políticas, sobretudo as cotas raciais, se espalharam pelo país a despeito da força da ideologia da democracia racial, que foi por muitas décadas o esteio da identidade nacional brasileira hegemônica. Tal êxito deve ser creditado a dois fatores principais: a militância do movimento negro, que, apesar de algumas resistências iniciais, conseguiu redefinir sua agenda de demandas para incluir de maneira central as políticas de ação afirmativa, e o avanço da democratização ao longo da existência da Nova República, marcada pela expansão dos direitos sociais, que teve como pilares a progressista Constituição de 1988 e uma sequência feliz de presidentes progressistas. Como mostramos, o governo de Fernando Henrique Cardoso pautou uma discussão sobre desigualdade racial, e os presidentes do Partido dos Trabalhadores (PT) permitiram que as políticas recebessem apoio institucional do MEC ao longo do processo, até a aprovação de uma lei federal que tornou as cotas obrigatórias em todo o sistema federal de ensino.