Conclusão

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. Conclusão. In: *Ação afirmativa: conceito, história e debates* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 165-171. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-990364-7-7. <https://doi.org/10.7476/9786599036477.0010>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

CONCLUSÃO

No auge da polêmica sobre as “cotas raciais”, dizia-se que elas iriam racializar a sociedade brasileira, instilar o conflito racial em um país que não o conhecia, estigmatizar os negros, destruir a identidade nacional etc. Em 2018 completamos uma década e meia de funcionamento dessas políticas nas universidades brasileiras, e, ao que tudo indica, esses prognósticos estavam muito distantes do que realmente veio a acontecer.

Na verdade, há uma abundância de trabalhos que discutem a definição do problema e o agendamento da política (Guimarães, 1996; Heringer, 2002; Moehlecke, 2002; Sell, 2002), ou seja, mais especificamente, como a ação afirmativa racial se tornou uma solução possível para um problema da sociedade brasileira. Mas há aqui uma questão interessante de temporalidade, pois a reação à ação afirmativa praticamente só começou a partir da implantação das primeiras experiências em 2003, em especial focada no exemplo da UERJ. Em outras palavras, boa parte do enorme e longo debate acerca da identificação do problema e do agendamento da ação afirmativa se deu paralelamente à sua implantação. É claro que temos a definição do problema e o agendamento que permitiu que as primeiras políticas fossem implantadas, mas isso se deu em um contexto local e limitado, como mostra a etnografia de Michelle Peria (2004), ao contrário do debate que se seguiu à implantação e do que a maior parte dos discursos contrários a essas políticas indicava. Há também um aumento sensível de notícias sobre desigualdade racial no período que precedeu as cotas. A despeito

desses dados inegáveis, as peças do tabuleiro do agendamento público da ação afirmativa ainda estão por ser montadas.

A ação afirmativa apareceu para muitos no Brasil como uma surpresa. Houve de fato uma reação bastante forte à introdução dessas políticas advinda de parte da academia, de parte da – “intelectualidade” – e da grande mídia, particularmente dos veículos de comunicação do Grupo Globo. Algumas entidades do movimento negro não tinham essa modalidade de política na sua agenda, enquanto outros movimentos sociais com boas razões para se solidarizarem com essa política de inclusão e reconhecimento a princípio se mostraram recalcitrantes.

Apesar dessas reações, a formulação dos programas de ação afirmativa seguiu um caminho interessante, que merece em si estudos específicos. Como os capítulos 4 e 5 mostraram, as políticas foram se espalhando pelo país a partir de 2003, quando das primeiras implantações, na UERJ e na UNEB, obedecendo a desenhos dos mais variados que eram produto das circunstâncias políticas de cada instituição de ensino. As universidades estaduais, pioneiras na adoção da ação afirmativa, seguiam leis estaduais ou criavam políticas de ação afirmativa a partir de decisões de seus órgãos deliberativos. Já as federais começaram mais tarde a adotar tais políticas e receberam incentivos importantes do governo federal, particularmente do programa Reuni. No entanto, como as metas do Reuni eram vagas, cada instituição gozou de autonomia para criar suas próprias normas. A disseminação da ação afirmativa sem uma normatização central produziu grande diversidade de critérios, mormente sociais (renda e escola pública) e raciais (pretos, pardos, negros, indígenas), para a determinação de beneficiários. Se esse processo mais espontâneo de disseminação da ação afirmativa teve suas virtudes, ele também sofreu de viés contra a inclusão racial. Como mostramos, quando da aprovação da Lei de Cotas em 2012, havia um predomínio de cotas sociais em relação às cotas raciais nas universidades públicas brasileiras, inclusive com universidades

que adotavam exclusivamente cotas sociais. Isso era consequência prática da crença de que a inclusão social por si resolveria o problema da desigualdade racial – crença essa que é subproduto da ideologia da democracia racial, pois é reforçada a despeito de evidências empíricas que a corroborem e do acúmulo de evidências que apontam para conclusão contrária.

A diversidade no desenho das políticas foi em boa parte reduzida pela Lei 12.711/2012, que, ao longo de quatro anos de implantação, submeteu todo o sistema universitário e escolas técnicas federais a uma única norma. As universidades estaduais continuaram fora do alcance da lei federal e, portanto, aplicando critérios próprios, apesar de algumas terem incorporado o modelo federal. Contudo, isso não fez com que o processo de disseminação das ações afirmativas fosse completamente freado. As estaduais paulistas – USP, Unicamp e UNESP –, por exemplo, acabaram por adotar cotas raciais depois de um longo processo de debate interno e externo e da supressão de programas de bônus, da USP e Unicamp, que funcionaram por mais de uma década sem produzir qualquer efeito inclusivo (Venturini, 2015; Venturini e Feres Júnior, 2016).

Em suma, o processo de formulação foi bastante dinâmico, mas, assim como o agendamento, não teve muita exposição pública, ou melhor, ficou reservado aos públicos restritos que participaram dos processos deliberativos em cada universidade e às câmaras legislativas, entre elas o Congresso Nacional. Este, por seu turno, até promoveu audiências sobre o tema, mas os debates raramente discutiram aspectos técnicos da formulação da política.

No que toca à legitimação da ação afirmativa no Brasil, novamente houve um fenômeno bastante interessante. Logo que as políticas foram implantadas, as primeiras pesquisas de opinião mostravam que a maioria da população rejeitava as cotas raciais, ainda que aceitasse com mais facilidade reservas de vagas por critério de renda. Com o passar dos anos, a população passou a aceitar

mais e mais as políticas raciais como necessárias para a promoção da justiça social no Brasil, um sinal inequívoco da perda de força da mitologia freyreana.

Ainda sobre o processo de legitimação das políticas, é importante dizer que a questão racial é raramente acionada como tema eleitoral, a não ser em alguns casos de eleições de parlamentares, ou seja, proporcionais. Assim, é bastante difícil auferir o grau de legitimidade emprestado às políticas de recorte racial por parte da maioria da população. Ao mesmo tempo, é razoável afirmar que a sensibilidade do brasileiro médio à desigualdade racial e questões correlatas parece estar aumentando ao longo dos anos. Poucas pessoas teriam a coragem de afirmar não haver racismo no Brasil.

A implementação das políticas de ação afirmativa no Brasil tem sido, por um lado, exemplar. O plano de implantação do programa federal estipulado pela Lei 12.711/2012 para durar quatro anos foi cumprido à risca pelas instituições do sistema federal (Feres Júnior et al., 2017). Seja nas universidades federais, nas estaduais ou mesmo nas privadas, como produto do Prouni, as políticas de ação afirmativa transformaram o perfil do ensino superior brasileiro. Contudo, é bem difícil produzir avaliações mais gerais desse processo devido à falta de dados públicos sobre as políticas.

Chegamos aqui a um ponto crítico do ciclo dessa política pública: a avaliação. No caso do Brasil, é mais apropriado falar da sua ausência. Historicamente, desde a implantação das primeiras políticas de ação afirmativa em universidades estaduais e federais, essas instituições têm sistematicamente negado o acesso do público e de pesquisadores aos dados acerca das políticas, sejam eles de matrícula efetiva de alunos, rendimento ou permanência. Com raríssimas exceções, quase nada se sabe de concreto sobre as consequências efetivas dessas políticas. A Lei de Cotas prevê no artigo 7 que, “no prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa”, mas não dá maiores informações de como isso será feito. Na verdade, o texto

hoje vigente foi alterado pela Lei 13.409/2016. O anterior, isto é, o original da Lei 12.711/2012, dizia que o Poder Executivo era responsável por promover tal revisão. Agora, o texto novo não contém o trecho sobre a responsabilidade da avaliação, deixando a revisão ainda mais incerta. O MEC mais de uma vez ensaiou criar comissões de avaliação, mas isso nunca de fato ocorreu.

Sem avaliação, é difícil falar em mudança do desenho. Mas é possível, sim, falar de outro processo comum às políticas públicas e pouco explorado pela literatura acadêmica, que é o de migração para áreas contíguas. A ação afirmativa racial e social rompeu os limites do ensino superior e hoje está sendo implantada na pós-graduação e no mercado de trabalho, dois espaços sociais fundamentais na produção da desigualdade e, agora, na sua diminuição.

No caso da pós-graduação, como mostramos no capítulo 7, vários programas têm adotado políticas dessa natureza, particularmente depois de 2012, com a declaração de constitucionalidade da ação afirmativa racial por decisão do Supremo Tribunal Federal. Assim como no caso da graduação, eles aparecem de maneira pulverizada e heterogênea, produto de decisões internas às corporações universitárias. Na verdade, tais decisões são ainda mais locais do que no caso da graduação antes da Lei de Cotas, pois, se naquele caso os programas eram criados por decisões de conselhos universitários ou leis estaduais, no da pós-graduação eles são produto quase que exclusivamente de decisões de conselhos departamentais ou congregações de programas. Dados atualizados sobre as políticas de ação afirmativa na pós-graduação de todo país podem ser encontrados no *site* do GEMAA.¹

No mercado de trabalho, outra fronteira da ação afirmativa nos dias de hoje, ela se implanta por meio de leis estaduais e federais e de decisões internas às empresas. É interessante notar que, nesse contexto, é frequente o uso de comissões de verificação da

¹ Disponível em: <http://gemma.iesp.uerj.br/acoes-afirmativas-na-pos-graduacao/>.

identidade racial dos candidatos, prática declarada constitucional pela mesma decisão do STF em 2012. Não há ainda um inventário de todas as iniciativas ora em funcionamento, mas vários estudos sobre o tema estão em andamento.

A criação de políticas de ação afirmativa racial e social foi um dos acontecimentos de maior significado político e social das últimas décadas no nosso país. Elas revolucionaram a maneira como gestores, acadêmicos e a população em geral compreendem a questão racial, as injustiças e as soluções para combatê-las. Elas mudaram a cara do ensino superior brasileiro, particularmente das universidades públicas, que concentram a maior parte da excelência acadêmica. O ensino superior passou a representar de maneira um pouco mais justa o perfil racial e econômico de nossa sociedade. Além disso, elas mudaram a maneira como a sociedade enxerga a si mesma. O paradigma anterior era bastante formatado pelo desenvolvimentismo conservador promovido pelo regime militar: crescimento econômico sem distribuição, ou seja, desenvolvimento sem inclusão social. Com o advento das “cotas”, particularmente das cotas raciais, a universidade começou a olhar para dentro de si e a identificar os inúmeros processos, sutis ou não, de exclusão contidos em seu funcionamento, processos que na prática passavam despercebidos pela elite econômica branca que a frequentava. Questões como transporte, moradia e alimentação dos alunos se tornaram fundamentais, afinal de contas, se queremos que a política tenha sucesso na promoção da igualdade de oportunidades, temos que mitigar o efeito de desigualdades preexistentes e externas sobre a própria política. Alunos que vão à universidade de carro, pagam aluguéis caros ou têm casa própria e dinheiro para comer em restaurantes comerciais não podem ter vantagens competitivas significativas sobre os que não compartilham dessa realidade.

Essa necessidade de aprimorar a política para maximizar seu resultado inclusivo aponta para outra necessidade que lhe antecede, a de maior entendimento dos detalhes de implantação das

políticas em todos seus estágios. Temos aqui um caso raro em que o desenvolvimento do conhecimento acadêmico pode contribuir direta e indiretamente para o desenvolvimento das próprias instituições acadêmicas e para a sociedade como um todo.

Não seria razoável terminar este livro sem apontar para a grande ameaça de interrupção do processo virtuoso de democratização sofrido pelo Brasil desde o começo da Nova República. Depois da conquista do poder por vias suspeitas, com baixíssima legitimidade popular, por parte de uma articulação política regressiva, a legitimidade mesma de um ensino superior público inclusivo e de qualidade parece ter sido colocada em xeque. No momento em que escrevemos este livro, ainda é incerto se essa articulação conseguirá reverter totalmente o processo de democratização começado na Nova República e, por tabela, cessar o processo de inclusão social do qual faz parte a criação da ação afirmativa. Mas, mesmo que a ação afirmativa não seja um alvo privilegiado dessas forças políticas, sua base estrutural, a universidade pública, parece se encontrar em constante ameaça.