

2

Ações afirmativas: um instrumento de promoção da igualdade

Portanto, além do ideal de concretização da igualdade de oportunidades, figuraria entre os objetivos almejados com as políticas afirmativas o de induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica, aptas a subtrair do imaginário coletivo a idéia de supremacia e de subordinação de uma raça em relação à outra, do homem em relação à mulher. O elemento propulsor dessas transformações seria o caráter de exemplaridade de que se revestem certas modalidades de ação afirmativa, cuja eficácia como agente de transformação social poucos até hoje ousaram negar. Ou seja, de um lado essas políticas simbolizariam o reconhecimento oficial da persistência e da perenidade das práticas discriminatórias e da necessidade de sua eliminação; de outro, elas teriam também por meta atingir objetivos de natureza cultural, eis que delas inevitavelmente resultam a trivialização, a banalização, na *polis*, da necessidade e da utilidade de políticas públicas voltadas à implementação do pluralismo e da diversidade (Gomes, 2002, p.133-134).

Este capítulo, trata na primeira parte, das ações afirmativas pretendendo situar e exemplificar as ações afirmativas no contexto brasileiro pós - redemocratização, apresentar as discussões quanto à evolução do conceito jurídico da igualdade e delimitar suas definições e características. Na segunda metade, trata da construção das ações afirmativas voltadas aos negros e também das iniciativas existentes na educação superior que visam o acesso desse grupo social à universidade.

2.1

O Estado brasileiro e o reconhecimento dos direitos coletivos

O Estado brasileiro vem, desde o final da ditadura militar, radicalizando a sua construção enquanto um Estado democrático, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, chamada por Ulisses Guimarães de “constituição cidadã”. Esse Estado, paulatinamente, tem reconhecido os direitos coletivos e as demandas sociais que existem para além do âmbito dos direitos individuais. Assim é que temos presenciado diferentes iniciativas públicas que partem do reconhecimento de desvantagens sociais experimentadas por grupos culturais como mulheres, negros, índios, deficientes, homossexuais e outros, através de políticas públicas a eles destinados, ainda que limitadas e/ou embrionárias, que se propõem a colaborar para remediar tais situações.

O Estado brasileiro não está sozinho nesse movimento de reconhecimento dos grupos sociais e suas identidades culturais, especialmente daqueles que

chamamos de minorias⁶. A ascensão de políticas de identidade é um fato marcante neste novo século e é um fenômeno globalizado, vide o Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD de 2004, que demarca a centralidade das questões culturais e as conseqüentes lutas por poder que, permeadas por essa dimensão, se multiplicam.

Mais e mais, as pessoas individualmente ou coletivamente se mobilizam, pretendendo minorar injustiças étnicas, religiosas, raciais e/ou culturais. Uma luta que faz parte de um processo histórico por mudança social e liberdade cultural, com iguais oportunidades culturais, políticas e socioeconômicas.

Nesta perspectiva, grupos politicamente minoritários, em articulação com a sociedade civil organizada, vêm, por sua luta e esforço de visibilização, clamando por uma cidadania apta ao convívio democrático, baseada no reconhecimento da diferença. Numa sociedade marcada pelo respeito à pluralidade cultural, os cidadãos não precisam se esvaziar de sua identidade cultural, étnica ou racial, o que McLaren chama de “perversão sub-reptícia da democracia” (McLaren, 2000, p.42).

Uma convivência pautada por uma democracia nos moldes defendidos por Liszt Vieira, para quem:

a democracia não é apenas um regime político com partidos e eleições livres. É sobretudo uma forma de existência social. Democracia é uma sociedade aberta, que permite sempre a criação de novos direitos. Os movimentos sociais, nas suas lutas, transformaram os direitos declarados formalmente em direitos reais. As lutas pela liberdade e igualdade ampliaram os direitos civis e políticos da cidadania, criaram direitos sociais, os direitos das chamadas “minorias”- mulheres, crianças, idosos, minorias étnicas e sexuais -, pelas lutas ecológicas, o direito ao meio ambiente sadio (Vieira, 1998.p. 39-40).

⁶Utilizamos a concepção de minoria de Rocha (1996, p. 285): Não se toma a expressão minoria no sentido quantitativo, senão que no de qualificação jurídica dos grupos contemplados ou aceitos com um cabedal menor de direitos, efetivamente assegurados, que outros, que detém o poder. Na verdade, minoria no Direito democraticamente concebido e praticado, teria que representar o número menor de pessoas, vez que a maioria é a base de cidadãos que compreenda o maior número tomado da totalidade dos membros da sociedade política. Todavia, a maioria é determinada por aquele que detém o poder político, econômico e inclusive social em determinada base de pesquisa. Ora, ao contrário do que se apura, por exemplo, no regime da representação democrática nas instituições governamentais, em que o número é que determina a maioria (cada cidadão faz-se representar por um voto, que é o seu, e da soma dos votos é que se *contam* os representados e os representantes para se conhecer a maioria), em termos de direitos efetivamente havidos e respeitados numa sociedade, a minoria, na prática dos direitos, nem sempre significa o número menor de pessoas. Antes, nesse caso, uma *minoria* pode bem compreender um contingente que supera em número (mas não na prática, no respeito, etc.) o que é tido por maioria. Assim o caso de negros e mulheres no Brasil, que são tidos como *minorias*, mas que representam maior número de pessoas da globalidade dos que compõem a sociedade brasileira.

Entretanto, é fundamental que a nossa democracia comporte um processo de interculturalidade, assim proposta por Candau:

(...) a interculturalidade orienta processos que têm por base o reconhecimento do direito à diversidade e a luta contra todas as formas de discriminação e desigualdade social e tentam promover relações dialógicas e igualitárias entre pessoas e grupos que pertencem a universos culturais diferentes. Neste sentido, trata-se de um processo permanente, sempre inacabado, marcado por uma deliberada intenção de promover uma relação dialógica e democrática entre as culturas e os grupos envolvidos e não unicamente de uma coexistência pacífica num mesmo território. Esta seria a condição fundamental para qualquer processo ser qualificado de intercultural (Candau, 1998, p. 42).

A democracia assentada na interculturalidade é aquela que se interessa pela diversidade, não enquanto um mito ou folclore, mas num reconhecimento que se traduz na repartição de poderes entre os distintos grupos que compõem a sociedade.

Até meados dos anos 80, era impensável, no Brasil, a discussão de direitos que não fossem os individuais clássicos, “conhecidos substratos do velho direito de propriedade” (Gomes, 2003, p.311). Tal panorama foi sendo gradativamente modificado a partir de 1985, com a aprovação da lei de ação civil pública e com a vigência da Constituição Federal de 1988, quando a legislação começa a se ocupar dos problemas sociais, com a proteção dos direitos coletivos e difusos.

Hélio Silva Júnior assume a perspectiva que agrupa as gerações de direitos em três grandes blocos: a primeira, dos direitos individuais, que derivou da *Bill of Rights* inglesa, da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão francesa e dos primeiros *Amendments* à Constituição dos Estados Unidos, que, tradicionalmente, cataloga o direito à vida, à segurança, o direito de liberdade, de igualdade, de propriedade, de ir e vir, de expressão, de reunião e de associação, bem como os direitos políticos; a segunda geração de direitos, dos direitos econômicos e sociais, derivada da Constituição Mexicana de 1917, da Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado soviética e da Constituição de *Weimar*, de 1919, que insere em seu rol os direitos ao bem-estar, ao trabalho, à seguridade, à saúde, à educação, ao lazer, à vida cultural; e a terceira geração de direitos, surgida no último quartel do século XX, que compreende o direito a um meio ambiente equilibrado, direitos de solidariedade e de fraternidade (Silva, 2002, p.121-122).

Do confronto entre a tendência liberal e a tendência social relativamente ao problema igualitário, surge nos ordenamentos jurídicos dos países democráticos,

não mais a visão do indivíduo como um sujeito destituído de cor, sexo, idade etc., mas de um sujeito “especificado”, que será alvo de novas políticas públicas, que são as ações afirmativas.

Gomes nos alerta para o fato de que, no Brasil, “esses mecanismos ainda não foram devidamente testados em uma das vertentes da vida social em que teriam inegavelmente um grande impacto: a das relações raciais” (Gomes, 2003, p.314).

Entretanto, a partir de 2001, começam a ser cogitadas, com ênfase, as ações afirmativas na educação e no mercado de trabalho. Gomes afirma que essas medidas, ainda em elaboração, ressaltam que os governos começam a sair da sua histórica letargia, tomando a iniciativa de medidas que “poderão mitigar o vergonhoso quadro de *apartheid* informal que todos vêem, mas parecem recusar-se a enxergar” (idem, 315).

Daí uma tendência, cada vez mais nítida, de inserir a discussão de proposições concernentes à democratização do acesso e permanência dos negros nos espaços educacionais e de trabalho, através das ações afirmativas, no epicentro do debate nacional. Além disso, essa temática tem gerado inúmeros conflitos, na luta pelo empoderamento⁷ dos grupos sociais historicamente discriminados, numa correlação de forças desigual.

O debate sobre políticas universais ou específicas, direitos de grupos e toda a questão da diversidade é frequentemente tratado com hostilidade. Guimarães escreveu a esse respeito:

“Políticas públicas que utilizam discriminação positiva são impopulares em todo o mundo ocidental – na Europa e na América, ainda quando se demonstre, através de argumentos sólidos, a compatibilidade dessas políticas com os ideais universalistas e individualistas, o fato é que a maioria das populações brancas se opõe a elas. Isso é um fato” (Guimarães, 2002, p.15).

As políticas públicas como as ações afirmativas são modos encontrados pelo Estado de corresponder às exigências de inclusão e cidadania plena dos grupos sociais minoritários e, neste sentido, no Brasil de hoje, podem ser consideradas como parte de uma agenda política de transformação social, ainda que limitada.

⁷ Empoderamento é aqui entendido como um processo que fortalece a autoconfiança dos grupos sociais marginalizados, visando capacitá-los para a articulação de seus interesses e para a participação na sociedade, além de lhes facilitar o acesso aos recursos sociais disponíveis e o controle sobre estes.

2.2.

O que são políticas públicas de ação afirmativa?

A garantia constitucional do direito à igualdade para todos não impediu a desigualdade de acesso às oportunidades de participação efetiva no contexto da cidadania plena, para vasta parcela da população brasileira.

Vivemos numa sociedade onde a cor e/ou a raça se constituem como poderosos mecanismos de estratificação social, em que os negros são segregados no acesso aos bens de toda ordem, tendo limitados os seus direitos de cidadania.

Diante da insuficiência do direito à igualdade, ele é ressignificado, como aponta Joaquim B. Barbosa Gomes:

Começa-se, assim, a esboçar-se o conceito de igualdade material ou substancial, que, longe de se apegar ao formalismo e à abstração da concepção igualitária do pensamento liberal oitocentista, recomenda, inversamente, que se levem na devida conta as desigualdades concretas existentes na sociedade, devendo as situações desiguais ser tratadas de maneira dessemelhante, evitando-se assim o aprofundamento e a perpetuação de desigualdades engendradas pela própria sociedade. Produto do Estado Social de Direito, a igualdade substancial ou material propugna redobrada atenção por parte dos aplicadores da norma jurídica à variedade das situações individuais, de modo a impedir que o dogma liberal da igualdade formal impeça ou dificulte a proteção e a defesa dos interesses das pessoas socialmente fragilizadas e desfavorecidas (GOMES, 2001, p.4).

Essa concepção do direito à igualdade – tratar os desiguais na medida em que se desiguam – decorre de um processo progressivo de transformação ante a constatação de que simplesmente afirmar a igualdade de todos perante a lei – igualdade formal – sem se atentar para as desigualdades reais das pessoas, vetar o tratamento discriminatório e repudiar a criação e a manutenção de privilégios desarrazoados, era de todo insuficiente. Para os que defendem esse processo, é necessário atuar de forma mais concreta sobre a realidade fática, de modo a corrigir as desigualdades materiais, tão presentes na sociedade.

No entendimento de Hédio Silva Júnior (2002, p.103) dá-se um processo de mutação, experimentado pelo conceito de igualdade no sistema jurídico brasileiro. Dessa forma, o direito à igualdade teve seu conteúdo ampliado, concebendo-se a possibilidade de adoção de mecanismos de intervenção na realidade, com o objetivo de favorecer ou compensar juridicamente o mais fraco nas relações sociais, propiciando a concretização de uma igualdade efetiva, real ou o mais

próxima possível disso – igualdade material. Essas compensações jurídicas estão traduzidas nos mecanismos das ações afirmativas, das discriminações positivas.

Assim é que o princípio da igualdade jurídica já não se limita apenas a uma igualdade isonômica, mas ganha traços acentuados de uma igualdade material, ou seja, o referido princípio passa a ser compreendido como um instrumento hábil para implementar, no plano real, uma igualdade efetiva.

Nesse sentido, existem estudiosos⁸ que defendem que cabe ao Estado, quando pretenda reverter uma situação histórica de desvantagem social, sair de uma postura imóvel e partir para a ação, levando em conta fatores como sexo, raça e outros, na implementação de políticas públicas, evitando assim que uma discriminação histórica se perpetue no tempo.

A constituição de um Estado radicalmente democrático supõe a mobilização de mecanismos capazes de promover positivamente a igualdade. Dessa atuação do Estado é que nascem as ações afirmativas.

As ações afirmativas são políticas sociais que tentam concretizar a igualdade material, possíveis somente numa conjuntura de superação dos postulados do Estado moderno, de ideologia liberal, onde a igualdade formal é dogma, quando em verdade, em sociedades como a nossa, é ficção, de acordo com os dados econômicos, sociológicos e antropológicos que a caracterizam⁹.

Para Menezes, ação afirmativa é um termo de amplo alcance que:

Designa um conjunto de estratégias, iniciativas ou políticas que visam favorecer grupos ou segmentos sociais que se encontram em piores condições de competir em qualquer sociedade em razão, na maior parte das vezes, da prática de discriminações negativas, sejam elas presentes ou passadas. Colocando-se de outra forma, pode-se asseverar que são medidas especiais que buscam eliminar os desequilíbrios existentes entre determinadas categorias sociais até que eles sejam neutralizados, o que se realiza por meio de providências efetivas em favor das categorias que se encontram em posições desvantajosas (Menezes, 2001, p.27).

A ação afirmativa se constitui numa estratégia para alcançar a igualdade de oportunidades entre as pessoas, distinguindo e beneficiando grupos afetados por mecanismos discriminatórios, por meio de ações empreendidas em um tempo determinado, com o objetivo de alterar positivamente a situação de desvantagem desses grupos (Ministério do Trabalho e Emprego, 1999). São também ações de prevenção que visam evitar que indivíduos de certos grupos tenham seus direitos

⁸ Autores como Hédio Silva Júnior (2002), Joaquim Barbosa Gomes (2001, 2003), Ahyas Siss (2003), dentre outros.

⁹ Algumas pesquisas estão descritas na Introdução deste trabalho.

alienados, por um sistema que opera de um modo inercial na manutenção das discriminações.

Para Guimarães, as ações afirmativas visam assegurar:

“(…) o direito de acesso a recursos coletivos aos membros de grupos subrepresentados, uma vez que se tenham boas razões e evidências para supor que o acesso a tais recursos seja controlado por mecanismos ilegítimos de discriminação racial, étnica ou sexual (Guimarães, s/d, p. 6).

A pretensa neutralidade do Estado liberal fracassou como garantidora do direito à igualdade entre os cidadãos, especialmente em sociedades como a nossa, de um longo passado escravocrata, ainda que existam dispositivos legais com o objetivo de fazer cessar o *status* de inferioridade no qual se encontram os negros e outros grupos sócio-culturais. Isso porque as leis antidiscriminatórias, por si só, não são suficientes,

“(…) para reverter um quadro social que finca âncoras na tradição cultural de cada país, no imaginário coletivo, em suma, na percepção generalizada de que a uns devem ser reservados papéis de franca dominação e a outros, papéis indicativos do status de inferioridade, de subordinação” (Gomes, 2001, p.37).

Quanto à representação cultural que o Brasil tem de si próprio, Ahyas Siss assim se expressa:

Creio que a opção política do Estado brasileiro por tratar como iguais aqueles sujeitos coletivos colocados social e politicamente em situações de desigualdade, essa recusa de se adotar entre nós políticas de discriminação positiva com base na raça ou cor de segmentos populacionais negativamente discriminados, conjugadas àquelas universalistas, é uma marca distintiva de sociedades que Bhabha (1998) classifica como híbridas e mestiças, porém conservadoras e extremamente autoritárias. São hierarquicamente estruturadas, profundamente estratificadas por raça, cor ou etnia, mas que se querem e se representam, de uma forma quase esquizofrênica, como se fossem homogêneas (Ahyas, 2003, p. 110).

As ações afirmativas têm a função de evitar que a discriminação ocorra por meio de normas de aplicação geral ou específica e, principalmente, por mecanismos difusos, estruturais, enraizados nas práticas culturais e no imaginário coletivo. Podem, assim, induzir transformações culturais, pedagógicas, psicológicas, quando incidem sobre idéias de supremacia e subordinação raciais, sexuais e outras.

Para Ivair dos Santos, presidente e fundador do CEAP – Centro de Articulação das Populações marginalizadas – a ação afirmativa é entendida:

(…) como um programa de trabalho nacional para remediar a subjugação a que foram submetidas as minorias raciais e étnicas, as mulheres, entre outros grupos

sociais. Um conjunto de medidas legais, de modos de vida e de políticas sociais que pretendem aliviar os tipos de discriminação que limitam oportunidades de determinados grupos sociais. Um esforço realizado pelos governos federal, estadual e municipal, instituições públicas e privadas, escolas etc., para combater a discriminação e promover a igualdade de oportunidades, prioritariamente nas áreas de educação e no acesso ao emprego, entre outras (Santos, 2001, p.71).

Rosana Heringer, doutora em sociologia pelo IUPERJ, elege a seguinte definição de ação afirmativa, no tocante às relações de trabalho, que consideramos oportuna ao presente estudo:

O termo ação afirmativa refere-se a políticas e procedimentos obrigatórios e voluntários, desenhados com o objetivo de combater a discriminação no mercado de trabalho e também de retificar os efeitos de práticas discriminatórias exercidas no passado pelos empregadores. Da mesma forma que no caso das leis anti-discriminatórias, o objetivo da ação afirmativa é tornar a igualdade de oportunidades uma realidade, através de um ‘nivelamento do campo’. Ao contrário das leis anti-discriminatórias, que apresentam remédios aos quais os trabalhadores podem recorrer após terem sofrido discriminação, as políticas de ação afirmativa têm como objetivo, prevenir a ocorrência da discriminação. A ação afirmativa pode prevenir a discriminação no mercado de trabalho, substituindo práticas discriminatórias – intencionais ou rotinizadas – por práticas que são uma proteção contra a discriminação (Heringer, 1999, p.51).

Abdias do Nascimento, em seu livro “O Quilombismo”, faz uma proposta política para a nação brasileira e não apenas para os negros, que considero paradigmática, nos seguintes termos:

Um Estado voltado para a convivência igualitária de todos os componentes de nossa população, preservando-se e respeitando-se as diversas identidades, bem como a pluralidade de matrizes culturais. A construção de uma verdadeira democracia passa, obrigatoriamente, pelo multiculturalismo e pela efetiva implantação de políticas compensatórias ou de ação afirmativa para possibilitar a construção de uma cidadania plena para todos os grupos discriminados. A independência desses grupos, ao articular suas formas de ação comunitária, compõe um requisito fundamental da verdadeira democracia (Nascimento, 2000, p.221-222).

Coube àquele autor o papel de vanguarda quando, na condição de deputado federal, propôs o Projeto de Lei nº 1332, de 1983, que estabelecia a instituição de políticas públicas específicas para a população negra, através das ações afirmativas.

Ressalte-se que a defesa de ações afirmativas não exclui a concomitância de ações e políticas públicas de cunho universalistas. Essa é uma falsa dicotomia. Ao contrário, políticas públicas genéricas e especificamente focadas, quando utilizadas em conjunto, podem reduzir significativamente desigualdades

existentes entre os grupos sociais, concorrendo para equipará-los no acesso aos bens materiais e simbólicos, o que, a longo prazo, termina por tornar superada a necessidade de políticas de ação afirmativa.

Segundo Guimarães,

Não se podem elaborar políticas de ação afirmativa sem que estas estejam respaldadas por políticas de ampliação dos direitos civis, como aconteceu nos Estados Unidos. O que está em questão, portanto, não é uma alternativa simples, diria mesmo simplista, entre políticas de cunho universalista *versus* políticas de cunho particularista. O que está em jogo é outra coisa: devem as populações negras do Brasil se satisfazer em esperar essa ‘revolução do alto’ – a ampliação dos direitos civis e das oportunidades de vida para as populações pobres – ou devem elas reclamar, imediatamente e *pari passu*, medidas mais urgentes, mais rápidas, apesar de terem um escopo bem mais limitado: medidas que facilitem seu ingresso nas universidades públicas e privadas, que ampliem e fortaleçam os seus negócios, de modo a que se acelere e se amplie a constituição de uma ‘classe média’ negra?(Guimarães, s/d, p.13).

É importante pontuar que as ações afirmativas que envolvem o acesso ao ensino superior, a posições de direção em empresas etc, só têm o poder de beneficiar parcela da população negra brasileira, qual seja, aquela que tem qualificação e capacitação requerida para tanto. Portanto, tais políticas afetam mais a reduzida população negra que já alcançou um determinado nível de escolarização – o término do ensino médio – e não a ampla maioria da população afro-brasileira. Desse modo, seria no mínimo ingenuidade imaginar que podemos abrir mão de políticas universalistas imprescindíveis à ampliação da democratização das oportunidades na sociedade brasileira.

Em texto recente (Valentim, 2005, p.156), ressaltei que nossa Constituição Federal faz referências ao direito de igualdade, é certo, mas vai além quando prescreve textualmente discriminações positivas, como modo de compensar a desigualdade de oportunidades ou de fomentar o desenvolvimento de setores que considera como prioritários, nos seguintes artigos: “7, inciso XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei”; “37, inciso VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão”; “145, parágrafo 1º - sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”; “170, inciso IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham a sua sede e administração no país”; “179, A União, os

Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação, ou redução destas por meio de lei”.

Além disso, a Constituição Federal dispõe em seu art. 5º, parágrafo 2º, sobre a proteção aos direitos emanados dos tratados internacionais e o Brasil é signatário do tratado internacional que confere, como compensação, a discriminação positiva àqueles que sofrem desigualdades de oportunidades, a saber:

Art.I, item 4, da Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial: não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos.

Quanto às normas infraconstitucionais, temos: o Decreto-Lei n. 5452/43 (CLT), que prevê, em seu art. 357, cota de dois terços de brasileiros para empregados de empresas individuais ou coletivas, e o art. 373 - A, que prevê a adoção de políticas destinadas a corrigir as distorções responsáveis pela desigualação de direitos entre homens e mulheres; a Lei n. 8.112/90, art. 5º, parágrafo 2º, cotas de até 20% para os portadores de deficiências no serviço público civil da União; a Lei n.8.213/91, art. 93, que fixou cotas para os portadores de deficiência no setor privado; a Lei n.8.666/93, art. 24, inc. XX, a inexigibilidade de licitação para a contratação de associações filantrópicas de portadores de deficiência; a Lei n. 9.504/97, art. 10, parágrafo 2º, cotas para mulheres nas candidaturas partidárias¹⁰; a Lei n.10.678, que cria “a secretaria especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências”.

¹⁰ O Tribunal Superior Eleitoral já se manifestou sobre o assunto, do seguinte modo: “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres. Tal o texto do parágrafo 3º do art.11 da Lei nº 9.100/95, não é incompatível com o inciso I do art. 5º da Constituição” (TSE – Recurso Especial nº 13759 – Rel. Nilson Vital Naves – 10.12.96).

A intenção de trazer à baila essas normas constitucionais e infraconstitucionais, ainda que sem esgotá-las, foi a de tornar patente a legalidade da ação afirmativa ou de discriminação positiva, ou ainda, como tem sido chamada ultimamente, de discriminação justa, no cenário nacional, fruto de uma nova interpretação, de um alargamento, de uma ressignificação do direito à igualdade, como uma ampliação das obrigações estatais.

Corroborar esse entendimento a opinião do Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal que, em palestra proferida em 20 de novembro de 2001, no Seminário “Discriminação e Sistema Legal Brasileiro”, promovido pelo Tribunal Superior do Trabalho, assim se expressou:

É preciso buscar-se a ação afirmativa. A neutralidade estatal mostrou-se um fracasso. Há de se fomentar o acesso à educação; urge um programa voltado aos menos favorecidos, a abranger horário integral, de modo a tirar-se meninos e meninas da rua, dando-se-lhes condições que os levem a ombrear com as demais crianças. E o Poder Público, desde já, independentemente de qualquer diploma legal, deve dar à prestação de serviços por terceiros uma outra conotação, estabelecendo, em editais, quotas que visem a contemplar os que têm sido discriminados. O setor público tem à sua disposição, ainda, as funções comissionadas que, a serem preenchidas por integrantes do quadro, podem e devem ser ocupadas pelas ditas minorias. Exemplo vivo deu-nos há pouco o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Não se há de cogitar que esse procedimento conflita com a Constituição, porque, em última análise, objetiva a efetividade da própria Carta. As normas proibitivas são ineficazes para afastar do nosso cenário a discriminação. Precisamos contar com normas integrativas.

Muitos países têm políticas de exceção que reafirmam normas universalistas, por exemplo, medidas que beneficiam os habitantes de uma região, os veteranos de guerra, as mulheres, os povos indígenas etc. O Relatório de Desenvolvimento Humano, da ONU, aponta expressamente o sucesso dessas iniciativas:

A experiência da Índia, Malásia, África do Sul e Estados Unidos mostra que uma ação afirmativa pode reduzir as desigualdades entre grupos. Na Malásia, o rácio de desenvolvimento médio entre as populações chinesa e malaia baixou de 2,3 em 1970 para 1,7 em 1990. Nos Estados Unidos, para a população negra, a proporção de advogados subiu de 1,2% para 5,1% do total e a proporção de médicos de 2%, para 5,6%. Na Índia, a afetação de empregos governamentais, a admissão no ensino superior e os assentos parlamentares das castas e tribos existentes ajudaram membros desses grupos a sair da pobreza e a entrar na classe média (RDH, 2004, p. 9).

Daí encontrarmos no Relatório a proposta de instituição de programas de ação afirmativa, como estratégia de desenvolvimento humano, visto que as medidas de carácter universalista não estão aptas, por si só, a vencer a

discriminação e a compensar situações historicamente construídas de desigualdade.

As políticas de ações afirmativas fazem a afetação de empregos, promoções, contratos públicos, empréstimos comerciais, admissões no ensino superior e assentos parlamentares, com base na pertença a um grupo em condição desfavorável. Essas políticas são necessárias quando a desvantagem é a exclusão cultural. Dependendo apenas de políticas gerais de crescimento econômico equitativo para eliminar essas desigualdades de grupo exigiria um tempo excessivamente longo, levando ao ressentimento, ou mesmo ao conflito civil (RDH, 2004, p.69).

Por fim, ressalto que as ações afirmativas são ações emergenciais, temporárias e parciais, que não são tomadas com a pretensão de solucionar problemas estruturais. No entanto, têm potencial para remediar conseqüências de injustiças, como a pequena presença de negros nas universidades, especialmente nas públicas.

2.3.

As políticas públicas de ação afirmativa voltadas aos negros: uma pauta em desenvolvimento

Foram necessárias décadas de luta empreendida pelo Movimento Negro¹¹ e seus aliados e significativas pressões internacionais¹², para que o tema das ações afirmativas, referidas à população afrodescendente, entrasse definitivamente na pauta de discussões da sociedade brasileira como um possível caminho que vise reparar a desigualdade social dos negros, promovendo sua igualação, com redistribuição de recursos e bens sociais.

Guimarães demarca o Seminário Internacional realizado em julho de 1996, organizado pelo Departamento dos Direitos Humanos da Secretaria dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça, como sendo “a primeira vez que um governo brasileiro admitiu discutir políticas públicas especificamente voltadas para a ascensão dos negros no Brasil” (Guimarães, s/d, p.1).

Entretanto, o movimento nacional para a implementação de ações afirmativas somente se solidificou depois da participação do Brasil na 3ª

¹¹ No contexto desse trabalho, configura-se a categoria Movimento Negro como sendo uma pluralidade de grupos, ONGs e entidades engajadas nas lutas pela melhoria das condições de vida da população negra. Neste sentido, o Movimento Negro é diverso e abriga grupos com posições políticas e estratégias variadas.

¹² O movimento negro brasileiro buscou integrar-se numa rede mundial de alianças pelos direitos humanos.

Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, ocorrida em 2001, na África do Sul. Após assinar a Declaração de Durban, o Brasil se comprometeu a implantar políticas específicas para grupos que têm sido historicamente discriminados.

Em novembro de 1995, foi realizada a Marcha Zumbi dos Palmares – Contra o Racismo, Pela Cidadania e a Vida, uma grande manifestação organizada pelo movimento negro nacional que levou mais de 30 mil pessoas à Brasília. Rafael Pinto, fundador do Movimento Negro Unificado (MNU) e membro do grupo Fala Negão afirmou, por ocasião do Dia Internacional de Luta pela Eliminação da Discriminação Racial, dia 21 de março último que:

Nesses dez anos, tivemos conquistas importantes, implementamos políticas de ações afirmativas, conseguimos uma maior ocupação de espaço no executivo e no legislativo. Hoje temos pessoas em Brasília que já colocaram o pé no chão e marcharam com a gente, e que por isso podemos chamar de “você”. Isso mostra que vivemos numa conjuntura diferente. Mas temos exigências que precisam ser aprofundadas; questões estruturais de combate ao racismo que devem ser desenvolvidas, que são candentes para reverter o processo secular de desigualdade (Barbosa, 2005).

Embora incipientes, o atual governo, desde seu início, mostrou-se comprometido com a implantação de ações afirmativas específicas voltadas aos afro-descendentes, o que tem provocado afortunadamente amplos debates na sociedade.

São fatos que corroboram essa assertiva a criação da SEPPIR (Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República), a nomeação do primeiro ministro negro do Supremo Tribunal Federal, já tendo contado com quatro Ministros de Estado negros. No ensino superior, o governo Lula promulgou a Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002, criando o Programa Diversidade na Universidade no âmbito do Ministério da Educação, com a finalidade de implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afro-descendentes e dos indígenas brasileiros¹³.

Foi também constituído o Grupo de Trabalho Interministerial por intermédio de Portaria Conjunta nº 2.430 entre MEC e SEPPIR, de 9 de setembro de 2003,

¹³ Em novembro de 2004 foi lançado o Portal Unidade na Diversidade que apresenta a temática étnica com o objetivo de oferecer capacitação, via Internet, para os educadores quanto às questões relacionadas ao racismo e ao sexismo em sala de aula (<http://www.unidadenadiversidade.org.br>).

cujos objetivos são elaborar propostas que permitam não apenas o acesso, mas a permanência de negros nas instituições de ensino superior. Esse grupo, coordenado pelo Ministério da Educação e pela SEPPPIR, é formado por representantes da Casa Civil da Presidência da República, Advocacia Geral da União, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, Fundação Cultural Palmares, Ministério das Relações Exteriores, Ministério de Assistência e Promoção Social e Conselho Nacional de Educação. Dois consultores da Unesco também assessoram os trabalhos. Entre as decisões da primeira reunião do Grupo de Trabalho Interministerial estão o apoio aos professores que já lutam pela política de cotas dentro das próprias universidades, a divulgação em massa do debate através do rádio, reuniões de trabalho semanais e a criação de uma Secretaria Permanente, para estudar questões como os projetos de lei de inclusão que tramitam no Congresso Nacional.

Para a ministra da SEPPPIR, Matilde Ribeiro, o ano de 2004 foi repleto de desafios e teve a marca da diversidade.

Foi também o ano das perguntas: quais os impactos de nossas ações? Quando serão aprovados os projetos de lei sobre reservas de vagas para negros e indígenas nas universidades públicas e o Estatuto da Igualdade Racial? Qual o rumo da política de Promoção da Igualdade Racial? As respostas estão em curso, os atos e fatos são alguns flashes de uma ação cotidiana, que busca estruturar uma política inovadora. Há também afirmações: a primeira é que as ações devem se intensificar; a segunda é que as perguntas instigantes precisam de respostas. Os passos da ação governamental devem ser firmes, intensificando a relação com a sociedade, sobretudo no que diz respeito à sedimentação da Política de Promoção da Igualdade Racial, tão esperada, em especial pelo movimento negro brasileiro ao longo da História (Ribeiro, 2005b).

O ano de 2005 foi instituído pelo presidente da República como Ano da Promoção da Igualdade Racial, conforme sua mensagem ao Congresso Nacional em Brasília em 15 de fevereiro¹⁴.

Ainda neste ano, o presidente da República, assinou o Decreto nº 5.397 de 22.3.2005, que dispõe sobre a composição, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Logo em seu artigo primeiro, determina expressamente que “cabe ao colegiado propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos

¹⁴ Íntegra da mensagem ao Congresso em <www.planalto.gov.br/publi_04/2005_06.pdf>

de indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância”¹⁵.

Para este ano, já começaram as mobilizações que pretendem levar à Brasília, em novembro, mais de 100 mil pessoas para a *Marcha Zumbi + 10*¹⁶ que exigirá e proporá aos governos municipais, estaduais e federal a construção de políticas de combate ao racismo, de promoção racial e de inclusão social (Barbosa, 2005).

Em destaque, teremos ainda em 2005, a 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial e a realização, no Brasil, da *Conferência Latino-Americana Santiago + 5* em continuidade ao Encontro Regional realizado no Chile, em dezembro de 2000, visando a preparação para a 3ª Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, que foi realizada em Durban, na África do Sul, em 2001.

2.4.

As políticas públicas de ação afirmativa voltadas aos negros na educação superior

No tocante à educação superior, propostas de inclusão dos negros vêm sendo pensadas, especialmente a partir do Seminário Internacional “Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos”, organizado pelo Departamento dos Direitos Humanos da Secretaria dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça, realizado em 1996, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Nesse mesmo ano, foi criado, na esfera federal, o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI – que, no tocante à educação superior, elaborou as seguintes propostas, entre outras: construir mecanismos facilitadores do ingresso de afro-brasileiros nas universidades públicas e privadas; elaborar programas para a concessão de bolsas de estudos para alunos universitários afro-brasileiros, seja na graduação, seja na pós-graduação; construir formas de acesso facilitado ao crédito educativo para estudantes afro-brasileiros; conceder estímulos à implantação ou ampliação de cursos noturnos, em instituições públicas de ensino, principalmente em universidades e escolas profissionalizantes; instituir e estimular a criação de recursos especiais de preparação para ingresso nas

¹⁵ Íntegra disponível em < <https://www.planalto.gov.br/>>

¹⁶ A primeira Marcha ocorreu em 1995, por isso a expressão Zumbi + 10(anos).

instituições de ensino superior, bem como nas diversas profissões civis e militares.

Os programas de ação afirmativa na educação superior vêm se somando. Existem hoje, pelo menos, nas seguintes universidades públicas¹⁷: UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), UENF (Universidade Estadual do Norte Fluminense), UNEB (Universidade do Estado da Bahia), UEL (Universidade Estadual de Londrina), UNB (Universidade de Brasília), UFBA (Universidade Federal da Bahia), UFJF (Universidade Federal de Juiz de Fora), UEA (Universidade Estadual do Amazonas), UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo - Escola Paulista de Medicina), UEMG (Universidade do Estado de Minas Gerais), UEMS (Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul), UNIMONTES (Universidade Estadual de Montes Claros-MG), UFAL (Universidade Federal de Alagoas), UFPR (Universidade Federal do Paraná), UDESC (Universidade do Estado de Santa Catarina) e UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas-SP).

Muitas são as universidades e faculdades particulares que também já possuem ações afirmativas como a PUC-Rio (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro), a UNESA (Universidade Estácio de Sá), a UCP (Universidade Católica de Petrópolis), a Faculdade de Enfermagem Luiza Marilac e, após a criação do PROUNI - Programa Universidade Para Todos¹⁸, dezenas de outras instituições particulares estão realizando ações afirmativas.

Note-se que as ações afirmativas em curso são muito diversas entre si: surgiram por determinação legal ou por deliberação dos conselhos das universidades, adotam ou não cotas raciais e/ou para egressos do ensino público, fazem observância ou não do critério de renda dos candidatos, adotam percentuais de 10, 20, 40 por cento do total de vagas etc. Cada experiência tem sua especificidade.

Por outro lado, diversas são as mobilizações visando a implantação de ações afirmativas nas universidades em todo o país. Assim é nas universidades paulistas, que têm oferecido forte resistência à sua implantação, muito embora, já em 1996, o Comitê pró-cotas da USP (Universidade de São Paulo) pleiteasse a

¹⁷ Essa enumeração é provisória, visto que, diversos programas de ação afirmativa estão em discussão e votação nos conselhos superiores das universidades.

¹⁸ Lei 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Sobre o PROUNI ver <<http://prouni.mec.gov.Br>>.

reserva de 10% das vagas da instituição para negros, por um período de vinte anos consecutivos. É importante salientar que, em 2002, apenas 3,3% dos candidatos ao exame da FUVEST (Fundação Universitária para o Vestibular) se declararam negros. Na UNICAMP, o índice foi de 2,1%. Em 2003, no vestibular da FUVEST, dos 143.071 inscritos, apenas 4.810 eram pretos e desses, somente 139 foram aprovados, ou seja, 1,5%. (Carol, 2003).

Outrossim, tramitam no Congresso Nacional, diversos projetos de lei que prevêem reservas de vagas aos estudantes negros (carentes ou não), por exemplo, PL (Projeto de Lei) 650/1999 de José Sarney PMDB/MA, PL 1643/1999 de Antero Paes de Barros PSDB/MT, PL 1866/1999 de Luiz Salomão PDT/RJ, PL 2069/1999 de Raimundo Gomes de Matos PSDB/GO, PL 3004/2000 de Paulo Lima PFL/SP, o PL 3627/2004, cujo autor é o Poder Executivo¹⁹ e o PLS 213/2003 - Estatuto da Igualdade Racial do Senador Paulo Paim PT/RS.

Temos ainda o Anteprojeto de Lei da Reforma Universitária, proposto pelo Executivo Federal²⁰, hoje em discussão na sociedade, que sobre ações afirmativas, já em seu Capítulo I, das Disposições Gerais, artigo 4º sobre os objetivos da educação superior, dispõe: “III - aplicação de políticas de ação afirmativa na promoção da igualdade de condições, no âmbito da educação superior, por critérios universais de renda ou específico de etnia, com vistas à inclusão social dos candidatos a ingresso em seus cursos e programas”. Mais adiante encontramos a Seção III das Políticas e Ações Afirmativas que, em seus artigos 47-51, institui tais políticas públicas.

É importante destacar que ação afirmativa não é sinônimo de fixação de cotas, ou seja, ao estabelecimento de um número preciso de lugares ou da reserva de algum espaço em favor dos membros do grupo que se quer beneficiar. As cotas se constituem somente num instrumento para a consecução da política de ações afirmativas. Bolsas de estudo, programas especiais de treinamento, recrutamento ativo, reforço escolar, etc, são outros instrumentos.

Pessoalmente, creio que sem a adoção das ações afirmativas, é provável que as vagas das melhores instituições de ensino superior do país continuem a ser ocupadas por estudantes com maiores recursos financeiros, provenientes do

¹⁹ Disponível em <<http://www.senado.gov.br/web/senador/jsarney/default.asp>> e <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>> Acesso em dez. 2004.

²⁰ Versão preliminar de 6 dez. 2004.

ensino privado e brancos, sem que seja proporcionado aos estudantes negros qualificados, o acesso ao ensino superior de qualidade.

O processo político de discussão e implementação das ações afirmativas para os negros passa pela educação, principalmente para aqueles jovens e adultos que descobrem que o acesso à educação e ao conhecimento pode ser um valioso instrumento para a transformação individual e coletiva – direito esse que lhes é e foi negado historicamente.

Por outro lado, perdem as próprias instituições universitárias, quando não ocupam um lugar de destaque na promoção de uma integração multicultural, que lhes caberia, com o reconhecimento e a valorização da diversidade humana.

Quanto aos programas oficiais de ação afirmativa, Gomes, o primeiro ministro negro no Supremo Tribunal Federal, diz que são merecedores de aplausos,

(...) não só pelo ineditismo que representam à luz de quase duzentos anos de vida independente do nosso país, mas sobretudo pela força simbólica e pelo poder de emulação que iniciativas dessa envergadura têm sobre o conjunto das forças sociais e econômicas do país. Até o momento, a nota destoante mais expressiva tem vindo do meio universitário, especialmente dos setores ligados aos cursos mais tradicionais e de maior prestígio profissional e social, os quais ao longo da nossa história foram quase que um privilégio exclusivo da elite branca do país. Esses setores têm oposto vigorosa resistência às medidas de flexibilização do acesso dos negros às universidades, numa tomada de posição que revela o caráter arcaico das nossas elites acadêmicas e que contrasta de maneira chocante com o comportamento progressista e visionariamente lúcido adotado nesse domínio pelos setores acadêmicos de outros países que também adotaram medidas dessa natureza (Gomes, 2003, p.327-328).

Finalizando esse capítulo, quero frisar que a ação afirmativa surgida num contexto histórico que a entendia precisamente, como medida compensatória e indenizatória, hoje tem seu fundamento ressignificado na afirmação e valorização da diversidade cultural, centrada numa política de compromisso com a justiça social, idéia extremamente relevante aos Estados multiétnicos democráticos como o Brasil.