

---

## ações afirmativas no combate ao racismo: uma análise da recente experiência brasileira de promoção de políticas públicas

Renato Emerson dos Santos<sup>1</sup>

### Resumo

O artigo analisa a recente experiência brasileira de políticas de ação afirmativa, que tem centralidade na criação da SEPPIR (Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, com status de Ministério) em 2003, mas que vem sendo amadurecida desde a década de 1980. Compreende as ações afirmativas como uma nova forma de ação do Movimento Negro, e uma nova relação deste com o Estado e a sociedade brasileira, na qual o movimento insere na agenda pública a necessidade de políticas públicas, questionando a ideologia oficial da democracia racial. A pluralidade organizativa e de formas de ação do movimento, diante do holismo dos mecanismos do racismo, fazem proliferar políticas em múltiplos campos. A partir de um olhar sobre estas experiências, bem como do diálogo com a literatura, propomos agrupar estas políticas por modalidade de foco, em cinco tipos: Políticas Repressivas; Políticas de Valorização; Políticas de Combate Direto a Desigualdades; Políticas de Ampliação de espaços de Interlocação/Representatividade Política; e Políticas de Combate ao Racismo Institucional.

**Palavras-chave:** Ações Afirmativas; Movimento Negro; Políticas Públicas de Igualdade Racial.

### INTRODUÇÃO

Um dos debates mais acalorados na sociedade brasileira no início do novo milênio vem fazendo uma profunda revisão das relações raciais em nosso país. Trazido à tona e mantido na agenda pública pelo Movimento Negro, o debate sobre o racismo e seus impactos vem colocando em xeque a ideologia da democracia racial, que durante boa parte do século XX foi a leitura hegemônica e oficial das relações raciais no Brasil. O que vem sendo evidenciado é o peso do racismo na construção de comportamentos e visões de mundo, e sua influência em trajetórias sociais de indivíduos e grupos<sup>2</sup>. Uma das marcas deste novo debate é a promoção de iniciativas de combate a tais processos, seus fundamentos e seus impactos. Estas iniciativas vêm sendo chamadas de ações afirmativas.

---

<sup>1</sup> Prof. Adjunto do Departamento de Geografia da Faculdade de Formação de Professores da UERJ. Doutor em Geografia. E-mail: renatoemerson@hotmail.com

<sup>2</sup> Sobre o conceito de racismo em sua pluralidade de concepções, ver D'Adesky (2001) e Medeiros (2004).

O campo no qual tais ações ganharam mais corpo é o da Educação. Destacam-se a reserva de vagas em universidades públicas (chamada de cotas com o recorte racial) e a Lei 10.639/2003. Se uma busca combater desigualdades no acesso ao ensino superior entre estudantes negros e brancos (ou seja, focando um resultado social do racismo que incide desigualando trajetórias escolares), a segunda busca disputar a construção de visões de mundo no processo de formação humana, combatendo o eurocentramento do currículo. A comparação entre estas duas medidas nos mostra estratégias distintas: combate ao racismo nos seus resultados sociais (caso das cotas), combate ao racismo na reprodução de seus valores e leituras de mundo (Lei 10.639). Ambas vem sendo significadas e complexificadas pelo ativismo anti-racista, fazendo com que se desdobrem em outras ações e outras estratégias. Assim, pensar os marcos lógicos das políticas anti-racismo que vem sendo construídas contribui para o fortalecimento da superação do racismo em nossa sociedade.

Buscaremos neste texto traçar um breve panorama sobre a experiência brasileira neste campo, que vem sendo desenhada desde a década de 1980. Trilharemos um caminho que começa por um breve histórico desta experiência, valorizando o papel do Movimento Negro e sua relação com o Estado. Em seguida, faremos algumas discussões de caráter conceitual sobre as ações afirmativas, desde a sua criação e afirmação no cenário mundial enquanto forma de enfrentamento de desigualdades e discriminações, para na terceira parte trazermos alguns termos correntes no debate brasileiro – argumentos filosóficos e políticos freqüentes na gestação de nossas experiências. Na última parte, vinculamos estes argumentos ao desenho de políticas, tentando apresentar um quadro de marcos lógicos, de focos de combate e tipos de ação, bem como trazendo alguns questionamentos que se colocam a estas formas de intervenção. Esperamos, com este percurso, fornecer um panorama sobre a profícua experiência de combate ao racismo que vem sendo desenvolvida no Brasil nos últimos anos.

## HISTÓRICO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL

A promoção de políticas de ação afirmativa no Brasil a que assistimos nos anos 2000 é fruto de um processo que vem se desenvolvendo, pelo menos, desde a década de 1980. Para compreender as experiências atuais, recorreremos a um olhar panorâmico sobre este processo, buscando realçar alguns aspectos fundamentais. Nossa leitura aqui busca, portanto, uma abordagem processual, que tenta compreender fluxos interrelacionados de atos, decisões, tendências, que constituem um processo de formação de agendas. Isto compreende não apenas a eleição de temáticas e campos de ação para a construção de políticas, mas também, transformações que ocorrem no Movimento Negro, na sua relação com o Estado, e transformações no âmbito deste, na sua relação com a sociedade civil.

A emergência da temática racial na agenda pública deve ser pensada no quadro da chamada

“redemocratização” política da sociedade brasileira, desde o final da década de 1970 e na década de 1980. A luta anti-racismo do Movimento Negro é muito anterior a isto, remontando a ações individuais e coletivas desde o período da escravidão<sup>3</sup>, passando pelas ações que se fortalecem no início da industrialização das décadas de 1930 à de 1950 (NASCIMENTO, 2008), e as diversas formas de organização da comunidade negra no início dos anos 1970. Entretanto, a década de 1980 colocou novos horizontes para a luta anti-racismo, com o processo de redemocratização e a reorganização de forças de oposição ao regime ditatorial. Santos (2006) nos exemplifica como, neste processo, forças de oposição ao regime militar (e aos partidos que a apoiavam) foram levadas a dialogar com movimentos sociais – no caso, o Movimento Negro – para compor coalizões capazes de vencer eleições e governar, o que levou a certa valorização da participação popular e interlocução com a comunidade negra. Isto deu início a uma relação do Movimento Negro com o Estado que vem sendo amadurecida, culminando na recente profusão de políticas de Ação Afirmativa.

Jaccoud (2008) aponta - com fins didáticos - que o que se desenrolou a partir de então pode ser compreendido como uma sucessão de três “gerações” de políticas. A autora mostra a falta de continuidade, a desarticulação e a ausência de planejamento destas ações no longo prazo como problemas. Entretanto, se lemos sua proposta como uma abordagem processual, indicando que esta periodização não é rígida, podemos afirmar que ela expressa um processo de amadurecimento de relações entre Movimento Negro e o Estado.

Nesta periodização, uma primeira geração, fruto desta aproximação entre Movimento Negro e forças de oposição, tem como respostas do poder público em estados e municípios a criação de conselhos e órgãos de assessoria para promoção da participação da população negra<sup>4</sup>, nos quais se sobressai como tema principal a “promoção da cultura negra e valorização de sua contribuição para o mosaico cultural do país”. Dentro destas agendas (valorização da cultura e da história) surge a criação da Fundação Cultural Palmares (1987), e o tombamento da Serra da Barriga (1986), onde se situava o Quilombo dos Palmares.

Uma segunda geração, a partir do final da década de 1980, tem como foco o combate ao racismo através da criminalização da discriminação e da injúria raciais. Esta tendência, que coloca o foco do combate nos atos concretos de discriminação racial, frutificou a promulgação da Lei Caó na Constituição Federal de 1988, e também a criação (em alguns municípios e estados) de delegacias especializadas em crimes raciais. Poderíamos incluir também os serviços de denúncia como o SOS Racismo nesta mesma geração.

A partir de meados da década de 1990, a autora propõe o surgimento de uma terceira geração, que tem nas políticas públicas e nas ações afirmativas o foco central. Novos focos são incorporados, como o combate aos

---

<sup>3</sup> Ver, p. ex., sobre as lutas negras no campo da educação desde a ordem escravocrata até o presente, Cunha Jr. e Gomes (2003).

<sup>4</sup> Foram criados conselhos nos anos 1980 e 1990 em Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Bahia, Distrito Federal, Santa Catarina, Piauí e em capitais como São Paulo, Belém, Vitória, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, etc.

impactos sociais do racismo e o racismo institucional. A culminância desta terceira geração é a criação da SEPPIR<sup>5</sup> em 2003, com as funções de articular, planejar, estimular e capilarizar de maneira transversalizada as políticas pelas diversas esferas da administração pública. Esta terceira geração, com marcante influência de episódios, fatos e processos criados ou aproveitados e potencializados pelo Movimento Negro (como a Marcha Zumbi dos Palmares em Brasília, em 1995 e a Conferência Mundial contra o Racismo em Durban, 2001) tem a profusão de políticas públicas como característica: levantamentos feitos por Heringer (2003) indicam, antes da Conferência de Durban, 124 iniciativas de combate às desigualdades raciais e, entre 2001 e 2003, mais 28 ações. E, registre-se, este levantamento se concentra nas ações em âmbito federal (por ser impossível acompanhar tudo o que se faz principalmente nos mais de 5000 municípios) e só considera ações voltadas à promoção de igualdade de oportunidades e que “tenham a capacidade de estimular a ascensão social do grupo beneficiado”<sup>6</sup>. A criação da SEPPIR multiplica as ações, e sua diretriz de transversalização aumenta a quantidade de atores institucionais envolvidos com políticas de ação afirmativa nos últimos anos.

A periodização de Jaccoud nos auxilia a pensar a organização das experiências de ações afirmativas no Brasil recente, e também ajuda a compreender o fortalecimento e a consolidação de condições que permitem o quadro atual. Experiências de uma geração criam necessidades, possibilidades e ambiências para o momento seguinte. Neste sentido, contextos e experiências formulam agendas que podem ser transformadas em políticas públicas posteriormente. Isto aparece, por exemplo, quando observamos a experiência da SEAFRO, a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras<sup>7</sup>, instalada na estrutura de governo do estado do Rio de Janeiro em 1991. Motta e Santos (1997) mostram como ali aparecem agendas propostas pelo Movimento Negro, das quais, destacamos os seguintes temas: introdução ao ensino da história das populações afro-brasileiras; estudos jurídicos, econômicos e sociais para a defesa das populações afro-brasileiras; promoção da cultura afro-brasileira; memória, registro e documentação das culturas afro-brasileiras; projeto pré-vestibular; ocupação e assistência a jovens. O mesmo se observa na experiência do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra no Governo de São Paulo, onde eram discutidas agendas como o direito ao trabalho (compreendendo o combate à discriminação no mercado de trabalho), o direito de ir e vir (combate à repressão policial), acesso a bens de consumo coletivos (como habitação, transporte, educação, saneamento básico e lazer) e a imagem dos negros nos meios de comunicação (SANTOS, 2006).

Várias destas agendas posteriormente viraram políticas públicas, mostrando que o amadurecimento das

---

<sup>5</sup> Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, com status de ministério. A SEPPIR perdeu tal status no final de 2015, numa fusão com as Secretarias Especiais de Direitos Humanos e de Políticas para a Mulher.

<sup>6</sup> Conforme a própria autora, “(...) não foram incluídas medidas exclusivamente voltadas para a celebração da contribuição dos afrodescendentes à cultura nacional, tais como a criação de feriados nacionais ou locais” (HERINGER, 2003, p. 3).

<sup>7</sup> Inicialmente chamada de SEDEPRON, segundo Nascimento, 2008.

agendas das ações afirmativas se dá na conjunção de três processos:

- (i) as mudanças na relação entre Estado e Sociedade, com a abertura política e a valorização da participação social (que é tanto reivindicação de forças progressistas quanto um item do receituário neoliberal que inunda o Estado brasileiro na década de 1990). Esses fatores permitem, em certa medida, o reconhecimento de agendas dos movimentos sociais e também de sua capacidade de lidar com essas agendas<sup>8</sup>;
- (ii) a mudança (ou, ampliação) paulatina do foco do Movimento Negro, passando da denúncia da discriminação para os impactos e fundamentos (da reprodução) do racismo, buscando o combate através de políticas públicas;
- (iii) o crescente enquadramento das múltiplas formas de organização da luta anti-racismo do Movimento Negro naquilo que vários autores vêm chamando de “onguização”, que fortalece o foco de atuação anti-racismo na relação com o Estado, coloca cada vez mais a construção de projetos e políticas públicas como objetivo e, ao “profissionalizar” parte da militância, abre um campo de qualificação de militantes permitindo que sejam formados quadros do Movimento Negro para atuar junto e dentro do Estado.

Em nossa abordagem, portanto, a compreensão da dinâmica do movimento é crucial para o entendimento das ações afirmativas no Brasil, pois elas dizem respeito a uma nova forma de relação entre o Movimento Negro e o Estado. Neste sentido, defendemos aqui que existe uma unidade analítica de todos os indivíduos e grupos que se posicionam e agem pelo combate ao racismo, e que se apresentam na sociedade como negros, na figura de um movimento social que é plural, chamado Movimento Negro. Portanto, cisões, diferenças (de forma de organização, de atuação e mesmo de projetos) e divergências dentro do campo devem ser lidas como diversidade na unidade. Discordamos, assim, de autores que operam com a idéia de que há, no Brasil, “movimentos negros”. Há um Movimento que é plural, que se move nesta pluralidade e tem exatamente nela sua maior potência constitutiva, pois ela permite a capilarização do debate anti-racismo em diversas arenas de construção do social. O Movimento Negro Brasileiro, nesta leitura, aparece como uma “área de movimento”, um conjunto de formas de ação que constitui um campo dialógico, que se move numa direção que é fruto de posições (e, tomadas de posição) inter-relacionadas de seus atores<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Ou, muitas vezes, o que se reconhece é a falta de capacidade, acúmulo e/ou sensibilidade dos quadros da tecnoburocracia estatal para lidar com os temas trazidos pelos movimentos sociais, o que demanda ou permite que militantes ocupem posições (grande parte das vezes temporárias, específicas e guetificadas) dentro do Estado. De qualquer forma, isso contribui para a qualificação de quadros dos Movimentos sociais, fortalecendo a luta na sua interlocução com o Estado e com a promoção de políticas públicas.

<sup>9</sup> O conceito de área de movimento é proposto por Alberto Melucci, e, segundo Burity (2002, p. 17) tenta: “(...) dar concretude empírica ao estudo desses atores plurais que são via de regra descritos como movimentos sociais. As áreas corresponderiam a campos de estruturação de identidades coletivas e a espaços de recomposição da identidade (a qual estaria continuamente exposta à fragmentação na sociedade complexa). Neste caso, porém, os indivíduos e grupos encontrariam na área de movimento um

Assim, a dinâmica do Movimento Negro tem como marca a multiplicidade das formas de ação, pois ele congrega: entidades de caráter político, social e outras de caráter cultural; entidades formalmente instituídas e outras sem institucionalização; indivíduos e grupos agindo pela luta anti-racismo dentro de outras entidades e lutas (p. ex., dentro de sindicatos, partidos políticos de diferentes matizes ideológicos, movimentos sociais, igrejas, etc., constituindo coletivos reconhecidos pela entidade, às vezes de maneira mais informal); coletivos diversos (p. ex., de estudantes, de mulheres, de juventude, etc.); indivíduos atuando de maneira mais permanente (e, às vezes, sistemática) pela igualdade racial em seus locais de trabalho, a partir de suas posições institucionais (p. ex., ativistas dentro de universidades); indivíduos discutindo e propondo em seus ambientes de socialização, entre outras.

Esta pluralidade de formas de ação é, na verdade, expressão da multiplicação das agências da luta anti-racismo. Isso vai explicar a diversidade:

De campos em que são criadas políticas de ação afirmativa nos últimos 15 anos – Heringer (2003) menciona educação, trabalho e geração de renda, direitos humanos e advocacy, saúde, informação, comunicação e propaganda, segurança alimentar, quilombos, legislação e cultura. Hoje acrescentaríamos também liberdade religiosa, planejamento urbano, comportamento institucional, patrimônio histórico, entre outros;

De esferas institucionais mobilizadas nestas políticas – executivo (federal, estaduais e municipais), legislativo e judiciário, ministérios (p. ex., da Educação, da Justiça, da Ciência e Tecnologia), secretarias (federais, estaduais e municipais), autarquias, empresas públicas, unidades “executoras” (como escolas, hospitais, universidades, etc.), entre tantas. Todas elas são (já eram ou se tornam) espaços de interlocução do Movimento Negro com o Estado, e, para isto, a pluralidade organizativa do movimento é potência fundamental.

Desta forma, nos últimos 15 anos vão surgir iniciativas tão diversas como (a) desde 2003, reserva de vagas, vagas adicionais ou pontuação extra em processos de seleção em universidades para negros - segundo Machado (2007), em janeiro de 2007, 37 das 84 universidades públicas já praticavam ações afirmativas, e em 2012, a Lei Federal 12.711 instituiu cotas nas instituições públicas federais de ensino superior; (b) adoção de cotas para negros em empresas prestadoras de serviço ao Supremo Tribunal Federal (2001); (c) bolsas para negros se prepararem para a seleção do Instituto Rio Branco, de formação de diplomatas (2002); (d) A Lei 10.639 de 2003, que trata da inclusão de temas afro-brasileiros na educação básica (com desdobramentos no ensino superior); (e) a obrigatoriedade do respeito à diversidade em peças publicitárias do setor público (2003); (f) estudos e tentativas de incorporação de perspectivas de gênero e raça em programas de renda mínima, orçamento participativo, modernização administrativa e urbanização de favelas no município de Santo André (2001); (g) o Plano Brasil Quilombola, cujas ações integram a SEPPIR, os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (e o

---

espaço para recomprem a identidade dividida pelo múltiplo pertencimento e pelos diferentes tempos e papéis experimentados na sociedade”.

INCRA), da Cultura (Fundação Palmares), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além da Casa Civil da Presidência da República e mais 18 organismos do Governo Federal<sup>10</sup>; (h) o Programa de Bolsas de Iniciação Científica do CNPq para estudantes ingressos em universidades através de ações afirmativas (“PIBIC nas Ações Afirmativas”, de 2009); (i) editais UNIAFRO, do MEC, para Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros em universidades; (j) o projeto “A Cor da Cultura”, com recursos da PETROBRÁS; (l) ações no campo da saúde como o Plano de Gestão da Saúde da População Negra e o Programa de Atenção Integral à Anemia Falciforme; entre tantas outras ações.

Além destes exemplos, chamamos a atenção para dois conjuntos de ações que repercutem na construção de outras: a inclusão do quesito cor/raça em bancos de dados de áreas como educação, saúde, funcionalismo, etc., bem como em sistemas de avaliação de políticas e projetos, permitindo melhores diagnósticos sobre desigualdades raciais; e a criação de marcos institucionais dentro do Estado brasileiro (e, levando em consideração a sua complexidade) para as políticas de ação afirmativa. Isto aparece na definição de uma Política de Promoção da Igualdade Racial (baseada nos princípios da transversalidade, gestão democrática e descentralização), na construção de um Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial, e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, todas estas nucleadas pela SEPPPIR. Ribeiro (2009, p. 21) analisando os marcos desta construção, exemplifica a criação de três tipos de estruturas internas aos órgãos de governo:

“a) setores executivos – Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do Ministério da Educação; Coordenadoria de Regulamentação Fundiária do INCRA/Ministério do Desenvolvimento Agrário; b) setores de formulação e monitoramento de políticas – Comissão Técnica de Saúde da População Negra/Ministério da Saúde; Comissão de Gênero e Raça/Ministério das Minas e Energia; Comissão Tripartite pela Igualdade e Oportunidade de Gênero e Raça/TEM, e Núcleos de Promoção da Igualdade Racial e de Oportunidades e Combate à Discriminação das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs); c) setores consultivos de fiscalização e monitoramento de políticas, além de garantia da representação do movimento negro em diversos conselhos.”

A criação, estimulada pela SEPPPIR, de mais de uma centena de órgãos municipais e estaduais voltados para políticas de promoção da igualdade racial semelhantes a ela fortalece esta construção institucional voltada

---

<sup>10</sup> Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Ministério da Defesa (MD); Ministério da Educação (MEC); Ministério da Integração Nacional (MIN); Ministério da Justiça (MJ); Ministério da Previdência Social (MPS); Ministério da Saúde (MS); Ministério das Cidades (Mcidades); Ministério das Comunicações (MC); Ministério do Esporte (ME); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério do Turismo (MTur); Ministério de Minas e Energia (MME); Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (Seap); Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH); e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Ver SEPPPIR, Relatório de Atividades 2005, disponível em [http://www.sepppir.gov.br/portal-antigo/publicacoes/relatorio\\_2005](http://www.sepppir.gov.br/portal-antigo/publicacoes/relatorio_2005) (consulta em junho/2017).

---

para a formulação, execução e avaliação de políticas de ação afirmativa.

Há, portanto, uma profusão de políticas de combate ao racismo, mesmo com os problemas que persistem: fragilidades política, institucional e financeira; falta ainda de planejamento, definição de metas e marcos lógicos duradouros; falta de estudos e mecanismos de monitoramento e avaliação destas políticas; fortes resistências de setores políticos e da burocracia estatal à agenda anti-racismo; enfim, a ainda insuficiência das políticas em andamento para dar conta da força do racismo em nossa sociedade – em que pese a qualidade do trabalho que é desenvolvido em muitas destas esferas. Consideramos necessário, então, discutir as políticas de ação afirmativa – defini-las, refletir sobre marcos lógicos globais, pensar necessidades, consolidá-las. Faremos algumas das necessárias discussões a seguir.

### ACÇÕES AFIRMATIVAS: DEFINIÇÕES, BASES CONCEITUAIS E POLÍTICAS

O que são as ações afirmativas? A resposta a tal questão envolve não apenas uma definição destas políticas, mas também, uma leitura dos processos históricos de sua constituição, o diálogo com (alg)uma visão (mais ou menos crítica) do que é a sociedade, o diálogo/interlocação (ou não) com outras lutas, a abertura ou fechamento para ações e tipos de ações. Todos estes aspectos que cercam a definição do que são as ações afirmativas são hoje objeto de discussão e disputa - como afirma Bourdieu (1989), disputas por representações que vão constituir o que é a própria coisa.

Com efeito, se de um lado o termo ações afirmativas sempre esteve predominantemente vinculado aos avanços conquistados por movimentos negros na diáspora americana (sobretudo nos EUA), há autores e ativistas propondo, defendendo e operando com significados mais abertos para o conceito, provocando o diálogo com outras lutas sociais e processos históricos, o que sugere uma abertura radical do conceito e de seus usos. Esta abertura começa pela disputa em torno da origem histórica das ações afirmativas.

Há diversas narrativas no atual debate brasileiro sobre a origem das ações afirmativas. A narrativa mais comum é aquela que aponta sua origem como conquista da luta pelos direitos civis dos negros nos EUA na década de 1960, e indica a influência da luta dos negros estadunidenses sobre a luta dos negros brasileiros contra o racismo, sobretudo na década de 1970, como via para a incorporação desta agenda no debate público brasileiro<sup>11</sup>.

Esta narrativa é rebatida (ou, complementada) por outras leituras que indicam origens distintas – mas que não negam o vínculo entre o processo estadunidense e o brasileiro. A mais comum indica a origem das

---

<sup>11</sup> Esta narrativa de uma influência do debate estadunidense sobre o brasileiro tem outras variantes e defensores, alguns inclusive mais extremistas, como o famoso artigo de Pierre Bourdieu e Loïc Wacquant (1996), “As artimanhas da razão imperialista”, em que



políticas na Índia após a independência da Inglaterra na metade do século XX, como combate aos impactos sociais do sistema de castas. Dissocia-se, assim, a origem do termo “ação afirmativa” (apontado como cunhado nos EUA, na década de 1960) da origem das políticas no formato dela (apontada como sendo na Índia, em 1948). Esta perspectiva aparece em Medeiros (2004), que aponta além do caso indiano, exemplos disso que ele qualifica como sendo “discriminação positiva” na Malásia, no Líbano, na antiga União Soviética, na Noruega, entre outros – ainda que sem detalhar se o momento em que estes outros países adotaram tais políticas tenha sido anterior à experiência estadunidense. Importante perceber que sua narrativa indica a ação afirmativa como um princípio ou modalidade de ação, que extrapola as lutas dos negros contra o racismo e seus efeitos.

Numa linha semelhante, Guimarães (1996) busca no debate estadunidense as origens do princípio de direito e de leis e valores compreendidos como ações afirmativas. O autor identifica referências de que os princípios já apareciam no direito consuetudinário inglês e sua primeira aplicação, segundo John Skrentny, apareceu com este significado na legislação trabalhista americana de 1935, protegendo da discriminação por padrões os trabalhadores vinculados à luta sindical (mobilização, greves, etc.). As medidas, que incluíam a recolocação do trabalhador em sua posição, traziam o sentido de “reparação por uma injustiça passada”<sup>12</sup>.

Outra linha de narrativa histórica nos é trazida por Moore (2005). O autor recorre não apenas a casos específicos, mas sim, a contextos históricos e espaciais globais que os definem, para explicar a emergência destas políticas que atravessam países, continentes e lutas. Moore (2005, p. 307) chega a afirmar que

Praticamente todos os países do ‘Terceiro Mundo’ – com exceção dos da América Latina – em um dado momento, aplicaram políticas públicas de ação afirmativa para resolver graves problemas internos decorrentes da marginalização seletiva do segmento dominado e de privilégios herdados do passado colonial ou milenar.

O caso indiano, também apresentado por ele como pioneiro na criação e aplicação do conceito (e não do termo “ações afirmativas”), é inserido num contexto de lutas pela independência e descolonização na Ásia e na África<sup>13</sup>, nas quais a formação de coalizões políticas de libertação cria ambiência política propícia para o reconhecimento dos pleitos de grupos socialmente desfavorecidos e a criação de iniciativas. Na Índia, foi o jurista

---

os autores reafirmam esta influência e a interpretam como uma faceta do imperialismo dos EUA, viabilizado pela ação das fundações e agências de cooperação internacional daquele país.

<sup>12</sup> Ele indica, entretanto, distinções entre este caso e as políticas voltadas para os negros algumas décadas depois: “No primeiro caso, existe uma pessoa que foi vítima de um tratamento discriminatório comprovado em corte; no segundo, existem pessoas que têm grande probabilidade estatística de virem a ser discriminadas por pertencerem a um grupo. No primeiro caso, a ação é reparatória; no segundo, é preventiva, ou seja, procura evitar que indivíduos de certos grupos de risco tenham seus direitos alienados.” (GUIMARÃES, 1996, p. 239)

<sup>13</sup> O autor escreve que “As polêmicas sobre as políticas públicas de ação afirmativa na América Latina remetem-se apenas ao fato dessas terem sido articuladas e implementadas, de maneira coerente e global nos EUA nos anos 60, como consequência da longa luta pelos direitos civis dos negros norte-americanos. O debate, portanto, desconsidera os parâmetros históricos fundantes da adoção dessas políticas, assim encobrindo o fato de que esse tipo de política corretiva surgiu das dinâmicas do processo que

Bhimrao Ramji Ambedkar o propositor de “*políticas públicas diferenciadas e constitucionalmente protegidas em favor* da igualdade para todos os segmentos sociais” (ibid., p. 308, grifo do autor), como forma de combater a estrutura milenar de opressão baseada no sistema de castas.

As ações afirmativas nascem, portanto, como um conceito voltado para resolver desigualdades internas causadas por discriminação<sup>14</sup>, sejam elas herança de uma estrutura de dominação milenar, ou herança de privilégios criados e mantidos pelo regime colonial. Esta possibilidade vai viabilizar sua difusão na década seguinte, em alguns países da África (como estratégia para a “nativização” de posições de comando, antes desempenhadas pelos colonizadores) e na Malásia - onde a etnia majoritária malaia sofria a dominação da minoria chinesa que, enriquecida pela colonização britânica, controlava 70% das riquezas do país.

Moore aponta que estas experiências surgidas desde os anos 50 no contexto da descolonização do mundo afro-asiático tiveram seu conceito incorporado nos Estados Unidos nos anos 60. O pano de fundo então foi a evidenciação - pelas lutas dos negros por direitos civis - de profundas desigualdades naquela sociedade que, num contexto de guerra fria com a União Soviética, se propunha modelo a ser difundido para o mundo. As lutas dos negros tiveram, então, importante repercussão para outros grupos socialmente desfavorecidos, pois

(...) graças a elas se abriram espaços inéditos para a obtenção de direitos, constitucionalmente protegidos, em favor de todos os outros setores que se encontravam alijados de uma participação efetiva no processo democrático naquela nação. Da luta acirrada, iniciada pelos afro-norte-americanos, pela efetivação dos direitos civis surgiram novas idéias e propostas que permitiram o auge das reivindicações de todos os segmentos discriminados dentro do país: os nativos norteamericanos (chamados de índios); as mulheres; os idosos; os deficientes físicos; os homossexuais e transexuais; os imigrantes do “Terceiro Mundo” (principalmente latino-americanos e asiáticos). A experiência afro-norte-americana reforçou, tanto nos Estados Unidos como no resto do “Primeiro Mundo”, a luta das mulheres pela igualdade em todas as esferas da vida pública e privada. Por sua vez, a luta específica das mulheres contra as desigualdades e a opressão de gênero teve como conseqüência a mundialização do conceito das políticas públicas de ação afirmativa e, particularmente, do mecanismo de cotas como um dos seus principais instrumentos. Assim, a partir dos anos 70, o conceito de “cotas corretivas” incorporou-se ao arsenal de luta feminista na Europa, com implicações para o resto do mundo. (ibid., p. 312-313)

Desta forma, os avanços de uma luta criam ambiência política e jurídica para outras lutas. Assim, o autor vai apontar que os avanços das lutas feministas nos anos 80 e 90 (quando vários países vão adotar cotas mínimas obrigatórias para candidaturas femininas nos partidos políticos, conquistas e propostas fortalecidas na

---

conduziu à independência dos países da África, da Ásia, do Caribe e do Pacífico Sul, antes colonizados pela Europa, popularizando-se após a Segunda Guerra Mundial.” (MOORE, 2005, p. 307)

Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim, 1995) vão chegar à América Latina, num contexto de democratização e queda de regimes ditatoriais militares. Este contexto, de desqualificação de tendências conservadoras e hierarquizantes - que naqueles regimes retornaram a “algumas das práticas comuns no período escravista (execuções sumárias, torturas, desaparecimentos, repressão generalizada, abafamento e censura dos meios de informação etc.)” – deu margem ao fortalecimento de lutas de grupos historicamente desfavorecidos e discriminados. Daí o autor afirmar que

A ocorrência, no mesmo momento histórico, das lutas contra as ditaduras militares na América Latina, das lutas dos afro-norte-americanos pelos Direitos Civis, as lutas pela libertação nacional no continente africano, particularmente na África do Sul e nas colônias portuguesas e, também, pela descolonização dos países do Caribe e do Pacífico Sul, propiciou, pela primeira vez, um clima geral favorável para um exame especificamente sócio-racial da realidade latino-americana. Através dessa brecha histórica é que se organizaram as lutas concretas de afro-descendentes e de indígenas na América Latina. Deste contexto surgiram, tanto do lado indígena como do lado afro-descendente, as propostas em prol da aplicação de políticas públicas de ações afirmativas na América Latina como estratégia capaz de reverter o quadro sócio-racial de marginalização e discriminações seculares exercidas contra esses dois segmentos populacionais. (ibid., p. 316-317)

Há, portanto, uma inter-relação marcada pela reflexividade, pela influência mútua entre as lutas de grupos desfavorecidos, na qual avanços de uma luta criam ou fortalecem ambiência política, jurídica e institucional para outra. Trata-se, portanto, de uma inserção das políticas de ação afirmativa nos fluxos históricos globais e dos contextos nacionais, permitindo que o conceito seja difundido e materializado na forma de propostas e iniciativas.

Esta linha de narrativa permite uma amplificação do conceito, potencializando o diálogo entre diferentes lutas, propostas e políticas. Redefine, na verdade, o próprio conceito de ação afirmativa. Uma proposta, que Contins e Sant’ana (1996) trazem de um encontro de pesquisadores realizado em 1982 intitulado *International Perspectives on Affirmative Action*, define o conceito como “(...) uma preferência especial em relação a membros de um grupo definido por raça, cor, religião, língua ou sexo, com o propósito de assegurar acesso a poder, prestígio e riqueza” (p. 209). Segundo a leitura dos autores, as ações afirmativas seriam então políticas com a função específica de promover oportunidades iguais para pessoas vitimadas por discriminação, para “que os beneficiados possam vir a competir efetivamente por serviços educacionais e por posições no mercado de trabalho”. Esta noção, segundo eles, diferencia-se de reparação (que inclui como beneficiários todos os membros do grupo discriminado, enquanto a ação afirmativa requer outros critérios iniciais de mérito) e redistribuição (por configurar-se em medida de justiça que constrói argumento legal).

---

<sup>14</sup> Na verdade, para promover igualdade social como condição para a formação de coalizões políticas na construção de hegemonias e projetos de nação.

---

Aqui, adotamos a proposta de Gomes (2001, p. 6), que diz que ações afirmativas.

Consistem em políticas públicas (e também privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Impostas ou sugeridas pelo estado, por seus entes vinculados e até mesmo por entidades puramente privadas, elas visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. De cunho pedagógico e não raramente impregnadas de um caráter de exemplaridade, têm como meta, também, o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, inculcando nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano.

Esta definição apresenta grande abrangência e amplitude, pois define ou indica atores implementadores, escopo, fato gerador, caráter (múltiplo), objetivos, etc. – ela constrói um complexo quadro de referenciais para pensar as ações afirmativas. Permite, na verdade, um enquadramento destas políticas como crítica à construção da sociedade, às práticas (manifestas ou veladas, abertas ou sutis), elementos culturais, ordenamento jurídico, dimensão educacional (formação humana e inculcação de valores). Discute também o papel dos agentes sociais competentes, ao indicar combate, neutralização de efeitos, cunho pedagógico, exemplaridade e engendramento de transformações. Ela fornece, portanto, uma percepção complexa embutida nas ações afirmativas, como portadoras de nuances jurídicas e políticas, ainda que estabelecendo um diálogo dentro dos marcos do pensamento liberal, hegemônico nas sociedades capitalistas onde o conceito foi gerado. Busca de igualdade substantiva ou moral; igualdade de oportunidades, de condições ou de resultados; o tratamento (pretensamente neutro) pelo Estado e pelo ordenamento jurídico de um indivíduo abstrato passando para um indivíduo especificado (que tem cor, sexo, classe social, idade, origem, compleição física), tratando assim desigualmente aqueles que são desiguais no jogo social; enfim, vários debates são colocados nesta definição proposta por Gomes.

Destacamos aqui a abertura radical que esta definição conceitual traz, ao indicar uma diversidade de beneficiários, de práticas sociais e formas de discriminação geradoras de injustiças e desigualdades e, em suma, de formas de injustiça e desigualdade em si. Esta abertura nos permite ler as ações afirmativas num enquadramento como políticas de combate a princípios de hierarquização social inerentes à própria experiência social do sistema capitalista. Chamamos aqui a atenção para a leitura de Ramon Grosfoguel, intelectual porto-riquenho integrante da articulação de pensadores latino-americanos chamada “Teoria do Giro Decolonial”<sup>15</sup>, que vem descortinando

---

<sup>15</sup> Em português, a principal referência sobre esta linha é a coletânea organizada por Edgardo Lander (2005).

formas de dominação e exploração a partir desta região. Grosfoguel (2010) vai indicar que o capitalismo se constitui e afirma no mundo através de um conjunto de relações de dominação e exploração, hierarquias sociais que pluralizam as experiências ordenando o primado de suas relações: (i) Uma hierarquia de classe; (ii) uma divisão internacional do trabalho entre centro e periferia; (iii) um sistema inter-estatal de organizações político-militares; (iv) uma hierarquia étnico-racial global que privilegia os europeus frente aos não europeus; (v) uma hierarquia sexual que coloca os homens acima das mulheres e o patriarcado europeu sobre outras formas de relação homem-mulher; (vi) uma hierarquia sexual que desqualifica homossexuais frente a heterossexuais; (vii) Hierarquia espiritual que coloca cristãos acima de não-cristãos; (viii) uma hierarquia epistêmica que coloca a cosmologia e o conhecimento ocidentais sobre os não-ocidentais; e (ix) uma hierarquia lingüística que privilegia as línguas européias – e, também, a comunicação e a produção de conhecimento e teorias a partir delas, e as outras produzem folclore ou cultura. Estas hierarquias estruturam as experiências de dominação e exploração que organizam as trajetórias desiguais de indivíduos e grupos nos diferentes contextos do capitalismo. Não há, portanto, hierarquia entre hierarquias – todas elas são princípios ordenadores de relações sociais fundamentais para o capitalismo no mundo. Indica-se, assim, que o racismo é um princípio de dominação social, uma condição sistêmica da constituição do modo de produção capitalista<sup>16</sup>. Esta leitura coloca, portanto, a luta anti-racismo dentro de um marco de leitura de totalidade, permitindo o diálogo com outras lutas e a troca de experiências. É isto que nos permite ler avanços de lutas contra diferentes formas de discriminação (como sugere Moore) como um “fluxo” articulado, uma criando ambiência política, jurídica e institucional para outra – ainda que isto não seja natural, e sim, fruto das próprias lutas e movimentos sociais em ação, e de sua capacidade de realizar tais diálogos.

## ARGUMENTOS E TERMOS DO DEBATE

O diálogo que acabamos de propor pluraliza as motivações para a criação e implementação das ações afirmativas. E, as motivações (ou, razões, justificativas, fundamentações) são dos aspectos mais importantes no debate contemporâneo sobre as ações afirmativas no Brasil. Elas colocam em discussão nosso padrão de relações raciais, no passado e no presente – portanto, interrogam algo central na constituição do ideário de nação. Elas questionam o ordenamento jurídico, seus princípios (e, relações entre princípios), fundamentos filosóficos, relações entre aplicadores, entre outros aspectos. Questionam também as leituras de nação e das relações sociais no âmbito dos debates políticos, mas também nas teorias sobre o Brasil e nas discussões e atos que os “sujeitos ordinários” (no dizer de Michel de Certeau) realizam no cotidiano. Movimentos sociais, ativismos, diferentes

---

<sup>16</sup> Para aprofundamento desta leitura, ver Quijano (2007).

formas de ação social e política individual e coletiva são instados a refletir e se reposicionar, gerando um caldo de discussões onde uma miríade de argumentos (contrários e favoráveis; complementares e contraditórios) são postos no debate. Sem a pretensão de esgotar, aqui pontuaremos alguns dos termos do debate, nos restringindo apenas a alguns argumentos apresentados na sustentação (portanto, favoráveis) às ações afirmativas.

O recurso à divisão e classificação é sempre arbitrário e, em maior ou menor medida, distorcedor da realidade. Mesmo sabendo disso, organizaremos nossa apresentação de argumentações que dão sustentação às ações afirmativas em 3 planos de debate: no plano jurídico, nos valendo apenas do debate trazido por Gomes (op. Cit.); no Movimento Negro; e, na sociedade em geral. Esta divisão nos permite organizar a lista de argumentos, mesmo assumindo e ressaltando que ela não reflete os fluxos de informações nos quais estes argumentos são apresentados e confrontados, constituindo o debate público. E, sabemos também que mesmo nestes “planos”, os debates são muito mais complexos e recheados de argumentações – afinal, temos que lembrar que eles não são confrontados entre si, mas postos à prova diante dos argumentos contrários.

Utilizamos aqui o recurso a esta organização dos argumentos que sustentam as ações afirmativas porque o olhar sobre cada argumento nos permite pensar a pluralidade e complexidade dos fatos geradores das ações, além das diferentes formas de manifestação do racismo. Assim, cada argumento aponta para diferentes formatos e estratégias de políticas, ou seja, diferentes medidas, ações e formas de estruturação. Os diferentes argumentos, assim, nos permitem constituir marcos lógicos na construção das políticas de ação afirmativa. Por isto também não travaremos aqui um debate entre argumentos “a favor” e “contra”, debate que é fundamental mas pouco produtivo para nossos propósitos neste trabalho.

Dentro do debate filosófico-jurídico sobre as ações afirmativas, Gomes nos apresenta 3 troncos argumentativos de sustentação do princípio do tratamento desigual aos desiguais: a justiça compensatória, a justiça distributiva e o multiculturalismo. A polarização sobre a natureza compensatória ou distributiva, que atravessa pensadores e escolas desde Aristóteles, segundo ele, disputa a primazia da fundação das ações afirmativas. A compensatória aponta para a necessidade de correção de efeitos de discriminação passada, enquanto a distributiva enfatiza a justiça no presente, a necessidade de redistribuir de maneira equânime os ônus, direitos, vantagens, riqueza e outros bens e benefícios da sociedade. Esta última, defendendo o princípio liberal da “igualdade ao nascer” dos indivíduos, estabelece que não é justo que grupos sociais estejam destinados à ocupação de posições inferiores na sociedade por razões de discriminação – que, portanto, impedem a plena realização de talentos. Valores da sociedade que impõem diferenças como base para discriminações geram então injustiças, e medidas se justificam para a redistribuição equânime das oportunidades de acesso e construção de riquezas. Já a natureza compensatória aponta para a “inclinação perenizante” que determinados processos de marginalização têm, com potencial de transmissão, para gerações seguintes, dos impactos de uma subalternização contextualizada

historicamente no passado e não mais existente. Este caráter de “herança” de uma subalternização que se perpetua impulsiona medidas de “compensação” ou “reparação”.

Esta distinção entre políticas compensatórias e distributivas tem impacto crucial no desenho de medidas, pois, como nos indica Contins, se levadas ao pé da letra, elas apontarão para distinções até na própria definição dos beneficiários: a reparação ou compensação inclui como beneficiários das ações afirmativas todos os membros do grupo prejudicado; já a redistribuição, ao levar em conta os processos operantes no presente, significa que os beneficiários devem ser apenas quem não têm condições de realizar seus talentos, o que “pressupõe como critério suficiente (ou mesmo exclusivo) a carência econômica ou sócio-econômica dos membros do grupo em questão, independente dos motivos dessa carência” (CONTINS, op. Cit., p. 209). Ou seja, segundo esta leitura, não são todos os membros do grupo discriminado que teriam direito aos benefícios dos programas, mas apenas aqueles em condições sócio-econômicas que atestem desfavorecimento<sup>17</sup>.

Um terceiro tronco argumentativo sustentador das ações afirmativas apresentado por Gomes é o multiculturalismo. Denunciando a dominação racial, étnica e cultural, esta vertente aponta a não neutralidade do Estado em relação aos diferentes grupos (sobretudo em campos como a educação), e a partir disso propõe que o reconhecimento e a identidade, bem como a representação proporcional em espaços de poder e de construção da riqueza social são também direitos humanos vitais. O reconhecimento à diferença é assim uma necessidade universal, mais um “bem primário” – assim como a renda, saúde, educação, e as liberdades religiosa, de consciência, de expressão, de imprensa, de associação, os direitos de votar, de exercer cargos públicos, entre outros. Evidentemente, mais uma vez aparecem questões no desenho das políticas e na definição dos beneficiários a partir desta perspectiva, pois, sendo o reconhecimento uma luta travada pelos oprimidos, ele deriva de uma tomada de consciência e de um agir a partir dela – e, com isso, a luta por reconhecimento é fundamentalmente uma luta pelo e a partir do auto-reconhecimento. Assim, definir beneficiários passa fundamentalmente pela auto-identificação – lida aqui como uma tomada de posição política.

Estes debates evidenciam a relação entre motivações, argumentos de sustentação e o desenho de políticas de ação afirmativa. No debate público, isto se pluraliza, pois a luta política pode fazer convergir numa mesma tomada de posição argumentos distintos – que, num plano teórico-filosófico podem ser contrários mas no debate se tornarem convergentes e complementares. Isto aparece de maneira marcante nas discussões do Movimento Negro, que até pouco tempo tinham a defesa de ações afirmativas e de reparações como dicotômicas, mas estas vêm sendo unificadas numa compreensão de que as ações afirmativas são também reparações. Como

---

<sup>17</sup> Ressalte-se que esta distinção teórica nem sempre aparece desta forma na aplicação prática. Há programas que se justificam como política distributiva mas operam como política de reparação, incluindo todos os membros do grupo beneficiário. O caso da

movimento social é “movimento”, o que pressupõe e indica mudança de posição<sup>18</sup> (social, mas também teórica, de visão de mundo e interpretação sobre a sociedade, sua estrutura, processos, fenômenos, e fundamentalmente seus projetos de futuro), o Movimento Negro vem alterando a proposta e foco de luta anti-racismo no debate público atual, e a convergência entre ações afirmativas e reparações é uma das marcas deste câmbio.

O debate público atual tem também como uma marca a pluralização de atores sociais se pronunciando sobre o racismo e seu combate. E, na medida em que mais atores se posicionam, pluralizam-se também as argumentações de sustentação das políticas de ações afirmativas. Santos (2007) indica como argumentos centrais no debate 5 pontos: (i) Reparação de dívidas históricas com a população negra; (ii) Ampliação da diversidade em contextos marcados pela homogeneidade racial e cultural; (iii) Correção de desigualdades baseadas em raça e no racismo; (iv) A busca de impactos econômicos positivos (sobretudo, através da eliminação do desperdício de talentos devido à exclusão racial); e (v) A busca de justiça distributiva. Mostrando a impossibilidade de elaboração de uma listagem completa, trazemos também as contribuições de Souza (2017), que aponta 10 argumentos presentes no debate: (1) induzir transformações de ordem jurídica, epistemológica e cultural via promoção da diversidade enquanto valor e prática nos espaços coletivos, (2) reparar danos causados por injúrias a grupos no passado e no presente, (3) concretizar a igualdade de oportunidades, (4) criar personalidades emblemáticas, (5) contribuir para a eliminação do Racismo Institucional, inclusive das “glass ceilings”<sup>19</sup>, (6) aumentar a representatividade de grupos em desvantagem, (7) zelar pela pujança econômica do país, (8) criar horizontes para grupos em desvantagem, (9) reformar mecanismos de composição do mérito, (10) diminuir a importância da raça na vida social. Vejamos a importância de olhar para esta pluralidade de argumentações.

## MODALIDADES DE AÇÃO, TIPOS DE POLÍTICAS: DILEMAS CONCEITUAIS, DESAFIOS INSTITUCIONAIS

A apresentação de um conjunto de argumentos teóricos e políticos de sustentação das ações afirmativas nos fornece um quadro de críticas e releituras do padrão brasileiro de relações raciais. Com efeito, todos os argumentos trazem críticas e discordâncias à leitura do Brasil como sendo o país da “democracia racial”<sup>20</sup>. Mais do

---

política de acesso ao ensino superior (em suas diversas modalidades, seja cotas, vagas extras, pontuação adicional, entre outras) vem mostrando como estes dois princípios vem sendo “fundidos” nas experiências em andamento.

<sup>18</sup> Porto-Gonçalves (2006).

<sup>19</sup> Segundo o autor, “Glass Ceiling refere-se a obstáculos não palpáveis que condicionam o acesso de negros e mulheres qualificados a espaços de prestígio e poder”.

<sup>20</sup> Em que pese a indicação de Moore (op. Cit), bem como de diversos outros autores, de que esta leitura de “país” da democracia racial, exceção em todo o planeta, também é proposta em outros “países”, sobretudo da América Latina. Vivemos paradoxalmente, portanto, num “mar” de (ou, num continente composto todo de) exceções. Ver, por exemplo, Oakley (2001) e Hidekazu (2002).



que isso, cada argumento abre um leque de tipos e modalidades de ação. Seriam (ou são, ou serão) muito diferentes entre si políticas com objetivos de reparar dívidas históricas, ou reformar mecanismos de composição de mérito, ou eliminar o racismo institucional, ou ampliar a diversidade de representação em contextos marcados por homogeneidade. Cada objetivo enseja distintas respostas e ações. A pluralidade indicada aponta, assim, para uma pauta de ações ampla e diversa em termos de tipos de medidas, formas, estratégias e campos. E é isso que vem ocorrendo, a despeito da ainda insuficiência frente ao objetivo de eliminar o racismo em suas múltiplas dimensões.

O desenho das políticas de ação afirmativa depende, portanto, da definição do foco do combate. Tomar a discriminação como fato gerador não elimina a pluralidade e a complexidade, na verdade amplia. Discriminação no passado ou no presente; discriminação manifesta ou presumida; discriminação como prática individual, coletiva ou institucional; atacar as práticas de discriminação, os efeitos e impactos da discriminação ou atacar seus fundamentos e bases? Cada uma destas decisões vai constituir um escopo diferenciado para os programas de ação afirmativa, indicando novos campos para a discussão. Com efeito, quando observamos experiências de ações afirmativas (como políticas focais ou transversalizadas) em áreas diversas como educação, saúde, mercado de trabalho, direitos humanos, habitação, planejamento urbano, entre outras, vemos a complexidade da pauta anti-racismo.

Neste processo de abertura, cabe ressaltar o papel do Movimento Negro que, além de lutar para inserir e manter a questão racial na agenda de debate público, tem papel nesta pluralização também por conta de sua de foco analítico hegemônico da luta anti-racismo dos atos concretos de discriminação para os impactos sociais do racismo, com destaque para as desigualdades raciais. Com isso, o Movimento Negro criou as condições para a reivindicação de políticas e abertura de pautas em novos campos. Esta mudança permitiu que, mesmo sendo difícil a reconstituição discursiva das cadeias de ações que consubstanciam o racismo (as diferentes formas de discriminação) num determinado contexto ou problemática social, fosse possível apontar impactos da organização racializada de comportamentos sociais e valores, através da identificação da existência de desigualdades raciais. E, diante da força da ideologia da democracia racial na construção das leituras que indivíduos e grupos fazem das nossas relações raciais – da qual, um elemento fundamental é a naturalização das práticas racistas, e sua descaracterização enquanto tal -, prescindir da denúncia e da reconstituição dos atos de discriminação (e, conseqüentemente também, da identificação daqueles que executam tais práticas, nem sempre conscientes) para apontar o racismo e propor medidas concretas de reversão acaba sendo oportunizador de uma abertura de campos. A denúncia não deixa de ser também foco mas, gradativamente, denuncia-se mais efeitos do que práticas. Estas passam a ter seu foco de combate mais concentrado nos fundamentos, através de conscientização e educação. Assim, na verdade, pluralizam-se os focos de combate do Movimento Negro, com impactos diretos no debate sobre as políticas de ação afirmativa.

Este cenário dá lugar à recente multiplicação das experiências de ações afirmativas. Mas, a despeito do crescimento da literatura sobre estas experiências (registre-se: com grande concentração naquelas da área da educação), poucos trabalhos vêm buscando sistematizá-las constituindo marcos lógicos de compreensão e classificação, de maneira a pensar a articulação entre focos de atuação e desenhos das experiências. Destacamos aqui os trabalhos do grupo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que destoa pelos esforços que vêm realizando e referenciais que vêm oferecendo. Os trabalhos de Jaccoud e Beghin (2002) e Jaccoud (2008) enfrentam tal agenda, subsidiando políticas públicas.

Em seu trabalho de 2002, Jaccoud e Beghin distinguem três classes de políticas de enfrentamento à questão racial: valorizativas, repressivas e afirmativas. Cada tipo, segundo as autoras, remete ao enfrentamento de distintos fenômenos. As valorizativas (ou, persuasivas) põem foco de combate no racismo e no preconceito racial, e operam na valorização e reconhecimento da “pluralidade étnica que marca a sociedade brasileira e valorizar a comunidade afro-brasileira, destacando tanto seu papel histórico como a sua contribuição contemporânea à construção nacional” (p. 43), através do combate a estereótipos, e compreendem ações nos campos da educação, comunicação, cultura e justiça. As políticas repressivas enfrentam a “discriminação racial direta”, e se baseiam na legislação que criminaliza as práticas de discriminação. As políticas afirmativas buscam enfrentar a “discriminação racial indireta”, objetivando “garantir a oportunidade de acesso dos grupos discriminados, ampliando sua participação em diferentes setores da vida econômica, política, institucional, cultural e social”, pondo foco nos resultados da discriminação. Nesta leitura – elaborada em 2002 e, portanto, antes da criação da SEPPPIR e no momento inicial da profusão de políticas da década atual -, políticas valorizativas e repressivas não são enquadradas como ações afirmativas. As ações afirmativas seriam, portanto, uma modalidade de política de enfrentamento à questão racial, dentre outras modalidades especificamente dirigidas a este fim, e que segundo as autoras devem também ser compatibilizadas com políticas universalistas.

Esta proposta de classificação instaura um profícuo debate que, para nós, é fértil para pensar novas propostas de políticas de ações afirmativas. Discutir as classificações, os tipos de políticas, não nos inspira apenas a enquadrar as experiências em cada grupo, mas sim, pensar outras possibilidades para cada modalidade de política. É com este espírito, de inspirar mais do que enquadrar experiências, que propomos aqui uma classificação – dialogando com a de Jaccoud e Beghin – em cinco modalidades de políticas de enfrentamento às problemáticas afeitas às relações raciais. Mas, aqui, enquadraremos todas elas como modalidades de ação afirmativa, que seria então um “guarda-chuva” contemplando as seguintes variações:

Políticas Repressivas – aquelas em cuja base está a mobilização do sistema judicial na coibição de atitudes derivadas do racismo. Importante e histórica conquista do Movimento Negro, invertem a diretriz de mobilização do código jurídico em prol de políticas públicas e ações do Estado em favor de grupos historicamente

discriminados, ao contrário, por exemplo, do ocorrido no final do século XIX, quando leis abrigavam políticas de imigração que importavam europeus e proibiam o ingresso de africanos no Brasil, em claro prejuízo demográfico de grupos não-brancos. A repressão aos atos derivados de racismo se inicia com a Lei Afonso Arinos, de 1951, que instituiu como contravenção penal “a prática de atos resultantes de preconceito de raça ou cor”. Em 1985, esta Lei ganhou nova redação pelo deputado Carlos Alberto de Oliveira, o Caó, militante do Movimento Negro, que tipificava as penas decorrentes de diferentes atos. Com a Constituição Federal de 1988, este e outros parlamentares conseguiram a aprovação de nova tipificação penal como crime inafiançável para os atos resultantes de preconceito, o que passou a ser chamado de “Lei Caó”, cujo texto foi finalmente promulgado na Lei nº 7716/1989, em 05 de janeiro daquele ano. Tais legislações tiveram forte efeito no debate público sobre o racismo e a discriminação, permitindo então dois desdobramentos principais, a) a acusação e prisão em flagrantes de discriminação e, mais recentemente, b) serviços de denúncia como o SOS Racismo e a criação de delegacias especializadas em crimes raciais (já existentes ou em implementação no Rio de Janeiro, São Paulo, Distrito Federal, Mato Grosso e outros)<sup>21</sup>. Entretanto, tais estratégias de combate ao racismo baseadas na criminalização de atos (manifesta ou presumidamente) dele decorrentes, como gestos de preconceito ou discriminação, historicamente se mostraram pouco eficazes. O peso do mito da democracia racial na produção de leituras das relações raciais dificulta a tipificação de práticas como sendo decorrentes de racismo. Antes, em situações como a exigência de “boa aparência” em anúncios de emprego, comuns durante décadas no Brasil, se negava o fundo racial; hoje, ofensas racializadas são significadas como injúria e não racismo, relaxando a pena a ser imputada, de um crime inafiançável para outro não passível de prisão em flagrante<sup>22</sup>. Por outro lado, observa-se recentemente o deslocamento desta dimensão repressiva do campo das relações pessoais/individuais para o campo das ações coletivas e de dimensões institucionais – e, uma mudança do caráter, de repressivo para reeducativo. Assim, novas ações vem emergindo na esfera jurídica, das quais podemos destacar c) a litigância coletiva por parte de organizações, sobretudo através de ações civis públicas, movimentos nos quais entidades e organizações da sociedade civil advogam em prol de grupos sociais discriminados, e d) a arbitragem através de termos de ajustamento de conduta, situações em que organizações e instituições são comprometidos a rever funcionamentos considerados característicos ou frutos de racismo – como, por exemplo, foi assinado junto ao

<sup>21</sup> Ver, a respeito destas delegacias, o importante registro histórico do discurso de Abdias do Nascimento, então titular da Secretaria Especial de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras do estado do Rio de Janeiro, na cerimônia de criação da Delegacia Especial de Crimes Raciais, em 1993. Disponível em <http://ipeafro.org.br/acervo-digital/videos/delegacia-especial-de-crimes-raciais-1993/> (consulta em agosto/2017).

<sup>22</sup> Gomes (2001), refletindo sobre tais padrões que conduzem à ineficácia do instrumento jurídico, aponta como problemas o fato de que este acaba se configurando como um crime em que comprovar a motivação racial se torna tarefa do acusado (ou seja, recai sobre ele o ônus da prova), o que se soma à resistência tanto de agentes da polícia quanto do judiciário em dar encaminhamento aos inquéritos e processos, algo que se constitui em mais um comportamento de racismo institucional.

Ministério Público Estadual pela organização da São Paulo Fashion Week, visando incluir um percentual de modelos negros e negras em seus desfiles. Assim, o campo jurídico passa do foco no “controle coativo, em que a ênfase está na repressão da conduta, tida como negativa (...) para o do controle persuasivo, que tem como objetivo o condicionamento de determinadas condutas desejáveis, bem como evitar o próprio conflito social” (CATOIA, 2016, p. 16).

Políticas de Valorização – ações que tem como foco a ampliação do reconhecimento ou, a reversão da construção social de representações pejorativas sobre o grupo discriminado. A inculcação de representações sobre grupos – primeiro, classificando uma população e assim criando grupos (BOURDIEU, 1989), e, no mesmo movimento, transformando as diferenças entre os grupos em hierarquia – é operação basilar para o racismo, afinal, ninguém nasce racista, é necessário um processo de formação humana que instaure leituras de mundo (de si, de identidade, e do outro, de alteridade) e o *habitus* característico do racismo. Assim, ações que visem superar de tais leituras e inculcar representações positivas do grupo discriminado, levando tanto ao reforço positivo de sua identidade quanto à superação de preconceitos e reconstrução de subjetividades daqueles que discriminações, constituem um tipo de políticas de combate ao racismo. Sendo o racismo brasileiro um sistema que envolve tanto dimensões fenotípicas (biológicas) quanto histórico-culturais<sup>23</sup>, sua superação necessariamente vai requerer a reversão de representações desiguais em diversos campos. É por isto que, destas políticas, a principal se situa exatamente na área da Educação, compreendida como campo da formação humana: a Lei 10.639/2003, que busca reposicionar o negro e as relações raciais de maneira ampla no processo de escolarização. Esta Lei, cujo escopo já se fazia presente em reivindicações do Movimento Negro desde a década de 1930 (p. ex., no estatuto da Frente Negra Brasileira, conforme mostra Santos, 2005), aponta para a inserção e revisão de conteúdos “no âmbito de todo o currículo escolar”, ou seja, primando então pela igualdade na representação dos grupos que compõem a nação em todas as disciplinas. Pontualmente, o texto desta Lei também obriga à inserção do dia 20 de novembro como o “Dia da Consciência Negra” no calendário escolar, o que aponta para a valorização do protagonismo e participação negra na história e construção do país. Isto dialoga com um conjunto de outras políticas que também classificamos como de valorização, que vão desde a instituição de feriado (em diversos

---

<sup>23</sup> Diversos autores e autoras vem apontando no Brasil esta “fusão” entre tais dimensões que são separadas por Pierre-André Taguieff (*apud* D’Adesky), em seu modelo explicativo do racismo. Taguieff, em seus estudos, aponta como distinção fundamental entre padrões de racismo a oposição entre as “categorias espiritualista ou culturalista às categorias materialista ou biologizante” do racismo. Tal oposição aparece, por exemplo, na bastante difundida defesa de Oracy Nogueira de que no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, o preconceito racial é mais de “marca” do que de “origem”. Nascimento (1981, p. 12) nega tal distinção, apontando que Nogueira “se concentra superficial e exclusivamente no preconceito ‘estético’, o rechaço de uma forma física, um conjunto de cor e de traços humanos. Essa teoria carece de profundidade analítica necessária para entender que, antes de chegar à recusa do elemento físico, do ‘fenótipo’, houve obrigatoriamente o repúdio de um povo na íntegra, com sua civilização, sua religião, história e sociedade. (...) Discriminamos o fenótipo negro ou indígena não porque o ‘preconceito’ nos leve gratuitamente a isso, mas porque ele simboliza todo um ser cultural, espiritual, ontológico, que consideramos inferior”.

estados e municípios) no dia 20 de novembro até políticas de patrimônio histórico como o tombamento da Serra da Barriga em Alagoas, onde se localizava o Quilombo dos Palmares, e do Cais do Valongo no Rio de Janeiro (agora reconhecido como Patrimônio da Humanidade pela UNESCO), assim como a criação de museus voltados para a cultura e história negra (como o Museu AfroBrasil em São Paulo, o Museu Afro-Brasileiro em Salvador, o Museu do Negro do Rio de Janeiro, ou o Museu de Percurso do Negro em Porto Alegre). Também são importantes ações de caráter valorizativo as iniciativas de mídia, como a campanha “Onde você guarda o seu racismo”. Todas compõem um conjunto de ações visando equilíbrio e superação de preconceitos nas representações dos grupos raciais.

Políticas de Combate Direto a Desigualdades – compreende ações cujo foco é incidir sobre impactos do racismo medidos através de indicadores sociais, ou seja, que são identificáveis e comprováveis a partir de dados estatísticos. São as chamadas “desigualdades raciais”, mensurações do acesso não igualitário dos grupos raciais às riquezas e oportunidades que a sociedade produz, que há décadas já vem sendo mostradas em campos como educação e mercado de trabalho em estudos como os de Hasenbalg e Silva (1988). Mais recentemente estudos como os “Relatórios Anuais das Desigualdades Raciais”, organizados por Paixão e Carvano (2008, 2010), vem mostrando a reprodução sistemática de desigualdades raciais também em campos como mortalidade, condições materiais de vida (como habitação, segurança alimentar e nutricional) e acesso a serviços públicos diversos, como sistemas de saúde, de abastecimento de água e esgotamento sanitário, entre outros. Em alguns destes campos, vem sendo criadas políticas diferencialistas racializadas voltadas diretamente ao acesso de populações discriminadas<sup>24</sup>. São exemplos de políticas diferencialistas de combate direto a desigualdades raciais as reservas de vagas, mais conhecidas como cotas, em concursos públicos. As mais famosas e polêmicas foram as cotas para ingresso em universidades, iniciadas em 2003 pelas universidades estaduais do Rio de Janeiro (com amplo destaque na mídia para a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, a UERJ) e Universidade Estadual da Bahia (a UNEB), que em seguida foram sendo adotadas por dezenas de universidades pelo país, e que foram definidas para todas as instituições federais de ensino superior pela Lei 12.711/2012<sup>25</sup>. Também vem sendo criadas políticas de cotas em concursos públicos, com destaque para a Lei Federal 12.990/2014, que instaura 20% das vagas em concursos públicos nos três poderes.

Políticas de Ampliação de Espaços de Interlocução/Representatividade Política – são aquelas

---

<sup>24</sup> Ou, também, atenção específica para os grupos raciais discriminados dentro de políticas universalistas, como o conferido a comunidades quilombolas no âmbito do Programa Luz para Todos.

<sup>25</sup> Aqui fica mais nítida a afirmação que fizemos na introdução do presente texto, em caráter comparativo, que, enquanto a Lei 10.639/03 apontada acima como política afirmativa do tipo valorizativa busca transformar o currículo e a formação escolar e assim objetiva produzir igualdade no processo de educação, ao incidir sobre o quantitativo nos exames de ingresso ao ensino superior as cotas buscam produzir igualdade com foco num resultado específico. São duas formas complementares de políticas visando combater desigualdades e produzir igualdade.

relacionadas à criação de aparelhos institucionais dedicados a tratar da temática racial, dedicados a propor, assessorar, implementar e/ou avaliar políticas públicas. A SEPPIR, o CNPIR (Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial) e o SINAPIR (Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, estrutura constituída pela Lei 12.288/2010 para articular a SEPPIR a órgãos estaduais e municipais, descentralizando e criando outras formas de colaboração entre estes órgãos, que em 2015 já contava com 39 entes aderidos ou em processo) são marcos deste tipo de política, mas registra-se um histórico que vem desde a década de 1980 de criação de conselhos e órgãos de assessoria em alguns estados e municípios (como os pioneiros Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado de São Paulo, de 1984, a Secretaria Extraordinária de Promoção e Defesa das Populações Negras do Estado do Rio de Janeiro, de 1991, e a Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra de Belo Horizonte, de 1998). Tais experiências são marcadas por diferenças profundas, das quais destacamos em quatro aspectos: a) objetivos (ampliação da participação da comunidade negra junto ao Estado ou a promoção de políticas públicas), b) perfis (há aquelas que tem papeis apenas consultivos; enquanto algumas tem função de execução de políticas públicas, outras são apenas formuladoras, proponentes e/ou articuladoras de políticas a serem executadas por outros órgãos), c) condições institucionais (neste aspecto, o que predomina é a precariedade, principalmente orçamentária, mas também de condições materiais) e d) formação de quadros (perfil e quantidade de servidores públicos de carreira, cargos comissionados, militantes do movimento social ou outros técnicos atraídos, p. ex., de quadros de universidades e outros órgãos públicos). Apesar da heterogeneidade, a criação de marcos institucionais instaura um novo diálogo entre Estado e a Sociedade Civil, com o reconhecimento público não apenas das pautas trazidas pelo movimento social, mas também, de seu expertise na formulação, execução e avaliação de políticas públicas;

Políticas de Combate ao Racismo Institucional – tem como foco o comportamento de instituições cujo funcionamento se mostra racialmente desigual. O conceito de racismo institucional é definido como “o fracasso coletivo das organizações e instituições em promover um serviço profissional e adequado às pessoas devido à sua cor, cultura, origem racial ou étnica”<sup>26</sup>, o que é fundamental para a dinâmica de reprodução do racismo sobretudo em campos como saúde, educação, direito e segurança pública, entre outros. Identifica-se que no cotidiano de instituições a reprodução de estereótipos, comportamentos e leituras que naturalizam o racismo, as desigualdades e a discriminação nas relações raciais acabam por afetar o acesso a oportunidades iguais e a possibilidade de usufruto equânime. Assim, busca-se instaurar mecanismos que levem as instituições a produzirem igualdade nos resultados de seu funcionamento, que vão desde a publicização de dados sobre desigualdades (p. ex., desigualdades em dados escolares, de saúde, de mortalidade por ação da polícia, etc.) até dados sobre a própria

---

<sup>26</sup> <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/12/Guia-de-enfrentamento-ao-racismo-institucional.pdf> (consulta em junho/2017).

composição racial da instituição, que em alguns casos evidenciam padrões de branquitude e provocam autocrítica. O marco destas iniciativas é a criação, em 2005, do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), fruto de parceria entre a SEPPIR, Ministério Público Federal, Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Departamento Britânico para Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza (DFID), cujas ações iniciais se concentraram no campo da saúde<sup>27</sup>. Exemplo posterior, de 2014, é o Plano Juventude Viva<sup>28</sup>, articulação da SEPPIR com a Secretaria Nacional de Juventude, que foca ações nos órgãos de segurança pública de estados e municípios para a capacitação dos atores institucionais envolvidos na desigual mortalidade por violência da juventude negra.

Tal classificação, sem a pretensão de esgotamento de possibilidades, objetiva muito mais a criatividade para novas aberturas. E, fundamental apontar, isto não esgota os dilemas conceituais e institucionais dos desenhos de políticas de ação afirmativa. Outro debate crucial é o que se trava entre as vantagens e desvantagens do uso de políticas focalizadas ou políticas de caráter universalista. Este debate tem em seu bojo também a leitura sobre o padrão brasileiro de relações raciais, visto que um dos argumentos favoráveis às políticas universalistas é que no Brasil, a discriminação é mais de caráter “social” do que “racial”, estando mais vinculada a renda e outros atributos de posicionamento social (como grau de instrução, p. ex.) do que especificamente a raça. Ou seja, raça seria uma “variável dependente”, subordinada a outras variáveis que funcionariam como princípios de distinção e hierarquização mais importantes em nossa “democracia racial” – o que tornaria mais pertinentes as políticas de caráter universalista. Outro argumento favorável às políticas universalistas também indica a dificuldade de identificação de beneficiários de políticas racializadas, diante da miscigenação existente em nossa sociedade.

Estes dois argumentos defensores das políticas universalistas atingem (i) a pertinência e (ii) a viabilidade das políticas focalizadas em raça. Quanto à (iii) eficácia e (iv) efeitos, há argumentos contrários (desafios) a ambas as vertentes. Às políticas de cunho universalista, que são hegemônicas na tradição brasileira no último século, diversos questionamentos são lançados: no Brasil, elas são universalistas de verdade, atendem realmente a todo o conjunto da população? O que foi universalizado no Brasil? É possível compatibilizar universalização do acesso com a universalização da qualidade? Se as respostas anteriores não se confirmam, o que se chama de universalista é universal ou apenas desfocalizado? Políticas universalistas bem executadas eliminam a discriminação e seus impactos, são capazes de lidar com isso que é o fato gerador de desigualdades? Esta última interrogação toca num ponto central, que é o caráter indutor de futuro, crítica que aponta que as políticas universalistas podem tocar em resultados mas não nos processos e práticas que geram as desigualdades raciais. Por outro lado, uma série de

---

<sup>27</sup> <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/12/Guia-de-enfrentamento-ao-racismo-institucional.pdf> (Consulta em junho/2017)

<sup>28</sup> [http://juventude.gov.br/articles/0009/4790/Guia\\_Plano\\_JuvViva\\_Final.pdf](http://juventude.gov.br/articles/0009/4790/Guia_Plano_JuvViva_Final.pdf) (consulta em junho/2017).

argumentos também questiona a eficácia e os efeitos das políticas focalizadas – aponta-se que elas reforçam estereótipos e estigmas, produzindo efeitos colaterais contrários aos seus propósitos, e que elas podem gerar ou reforçar a exclusão de “outros pobres”, outro dos efeitos “marginais ou colaterais” das políticas focalizadas. Também se aponta que as políticas focalizadas podem reduzir as desigualdades entre os grupos, mas tendem a ampliar as desigualdades “intra-grupos”, produzindo uma “elite” dentro do grupo desfavorecido e não beneficiando seu contingente como um todo.

O que faltam são (a) estudos comparando resultados de experiências já efetivadas, (b) o desenvolvimento de metodologias de avaliação (tanto dos impactos universais de políticas focalizadas, quanto dos impactos sobre as desigualdades raciais de políticas realmente universais) e (c) a busca de estratégias de compatibilização das duas perspectivas no desenho de políticas públicas. Estas três lacunas dificultam a busca de estratégias mesclando elementos positivos das duas perspectivas. Há estudos indicando a necessidade de convergência entre as políticas de caráter universal e as de corte focalizado<sup>29</sup>, mas, de caráter generalizante, e não, estudos voltados para esta encruzilhada envolvendo políticas racializadas.

Este último aspecto faz ressaltar o fato de que, amplamente marcado por uma hegemonia (ao menos, no plano discursivo) das políticas de caráter universalista, o Estado brasileiro já tem também uma importante tradição de políticas de cunho focalizado – tanto no campo econômico quanto no social. Portanto, o novo no debate é o viés racial, e não a focalização em si. No campo das políticas sociais, inclusive, vale ressaltar que mesmo com a força das propostas universalizantes no debate sobre o combate ao racismo, seus impactos e fundamentos, proliferam hoje políticas de caráter focalizado: *foco em raça*, *foco em pobreza* (p. ex., Programa Bolsa-Família), *foco no território* (p. ex., Programa Brasil Quilombola, políticas de urbanização de favelas), entre outras. E, algumas destas, certamente com importante repercussão no âmbito das desigualdades raciais. O que se coloca, portanto, é a definição do tipo de foco adequado para solucionar diferentes demandas: qual a melhor modalidade de combate ao racismo, ou, que elementos podem ser extraídos, inseridos, compatibilizados e transversalizados em políticas sensíveis à dimensão racial?

## CONCLUSÃO OU... FIXANDO ALGUMAS IDÉIAS

As ações afirmativas são políticas para o enfrentamento do problema do racismo existente nas nossas relações raciais, em toda a sua complexidade. Elas têm sua origem, portanto, na existência de um sistema de dominação que combina preconceitos, discriminações, disseminação de valores, atitudes, posturas e... impactos

---

<sup>29</sup> Ver, por exemplo, o trabalho de Kerstenetzky (2005).



sociais. Definem-se, a partir deste sistema, focos de combate, que vão configurar múltiplos tipos de ação. Entretanto, sua existência não é algo natural ou automático: elas são fruto da ação do Movimento Negro, na sua luta anti-racismo, aproveitando oportunidades postas por conjunturas políticas nacionais e internacionais, em fluxos que criam ambiências políticas, jurídicas e institucionais para a criação das iniciativas. Ações afirmativas dizem respeito, portanto, a uma nova forma de ação do Movimento Negro, e uma nova relação deste com o Estado e com a sociedade brasileira, na qual o movimento insere na agenda pública a necessidade de políticas públicas, questionando a ideologia oficial da democracia racial. A pluralidade organizativa e de formas de ação do movimento, diante do holismo dos mecanismos do racismo, fazem proliferar políticas em múltiplos campos. Propomos agrupar estas políticas por modalidade de foco, em cinco tipos: Políticas Repressivas; Políticas de Valorização; Políticas de Combate Direto a Desigualdades; Políticas de Ampliação de espaços de Interlocação/Representatividade Política; e Políticas de Combate ao Racismo Institucional. Este leque de modalidades é expressão de uma rica experiência que vem sendo desenvolvida no Brasil nos últimos anos, que tem centralidade na criação da SEPPIR, mas que é anterior a ela, e que vem sendo amadurecida desde a década de 1980. Esta forma de ler as políticas serve, na verdade, como inspiração para maior qualificação desta experiência. Neste texto, sem a pretensão de esgotar o debate, o que tentamos foi apresentar algumas das discussões fundamentais para inspirar criatividade que fortaleçam as políticas de ações afirmativas.

## “AFFIRMATIVE ACTIONS AGAINST RACISM: AN OVERVIEW OF THE RECENT BRAZILIAN EXPERIENCE OF PUBLIC POLICIES”

### Abstract

The paper analyzes the recent Brazilian experience on affirmative action policies, amplified with the creation of SEPPIR (Special Secretariat for Policies to Promote Racial Equality, with status of Ministry) in 2003, but which is growing since the 1980's. Here we understand the affirmative actions as a new form of social intervention of the black movement, and a new relationship between State and the Brazilian society, in which the movement establish in public agenda the need for public policies, questioning the official ideology of racial democracy. The plurality of forms of action and organizations on the social movement, faced to the holism of the mechanisms of racism, make proliferate policies in multiple fields. Through an overview of these experiences, and a dialogue with specialized bibliography, we propose an interpretation of these policies by kinds of focus, including five types: Repressive policies; Valorizative policies; Policies to combat the inequalities; Expansion of Interlocution spaces/Political Representativeness; and policies against institutional racism.

**Keywords:** Affirmative Action; Brazilian Black Movement; Public Policy for Racial Equality.

---

**BIBLIOGRAFIA**

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa/Rio de Janeiro: DIFEL/Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P. & WACQUANT, L. (2002) 'Sobre as Artimanhas da Razão Imperialista'. **Estudos Afro-Asiáticos**. Vol.4, no. 1: 15-33.

BURITY, J. **Identidade e múltiplo pertencimento nas práticas associativas locais**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Série Textos para Discussão, nº 108, 2001.

CATOIA, C. C. **De "coisa" a sujeito: o processo de construção da legislação antirracismo no Brasil e a luta política do Movimento Negro**. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, Dissertação de mestrado em Sociologia, 2016.

CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano**: 1. Artes de fazer. Petrópolis: Vozes, 1994.

CONTINS, M & SANT'ANA, L. C.. O movimento negro e a questão da ação afirmativa. In: **Estudos Feministas**, 4(1), 1º semestre de 1996, p. 209-220.

CUNHA Jr, H. & GOMES, A. B. S. Movimentos Sociais de maioria afro-descendente e educação. In: MATTOS, K. S. L. (org.) **Movimentos sociais, educação popular e escola: a favor da diversidade**. Fortaleza: Editora UFC, 2003.

D'ADESKY, J. **Pluralismo Étnico e Multiculturalismo: racismos e anti-racismos no Brasil**. Rio de Janeiro: Pallas, 2001.

GOMES, J. B. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade**. Rio de Janeiro/são Paulo: Renovar, 2001.  
GROSFUGUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

GUIMARÃES, A. A. A. Políticas Públicas para a ascensão dos negros no Brasil: argumentando pela ação afirmativa. **Revista Afro-Ásia**, nº 18, Salvador: CEAO/EDUFBA.1996, p. 241.

HASENBALG, C. & SILVA, N. **Estrutura Social, mobilidade e raça**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1988.

HERINGER, R. **Promoção da igualdade racial no Brasil: 2001-2003**. Suplemento especial de Tempo e Presença, 330, julho/agosto de 2003.

HIDEKAZU, A. "Movimiento Indígena y estado plurinacional: el caso ecuatoriano". In: MUTSUO, Y. & DEGREGORI, C. I. **Estados nacionales, etnicidad y democracia en América Latina**. Osaka: The Japan Center for Área Studies / National Museum of Ethnology, 2002.

JACCOUD, L. & BEGHIN, N. (2002) **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**, Brasília, IPEA.

JACCOUD, L. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da

igualdade racial. In: Theodoro (org.) **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

KERSTENETZKY, C. L. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Niterói, UFF/Economia, Série Textos para discussão, outubro/2005.

LANDER, E. (org.). **A Colonialidade do saber: Eurocentrismo e ciências sociais**. Buenos Aires, Clacso, 2005.

MACHADO, E. A. Acompanhamento e monitoramento das políticas de ação afirmativa nas Universidades Brasileiras. In: **Desigualdade e Diversidade**, 139, novembro/2007, p. 139-160.

MEDEIROS, C. A. **Na lei e na raça: Legislação e relações raciais, Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro: LPP/DP&A Editora, Coleção Políticas da Cor, 2004.

MOORE, C. Do marco histórico das políticas públicas de ações afirmativas – perspectivas e considerações. In: Santos, Sales Augusto dos (org.) **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

MOTTA, A.; SANTOS, R. C. B dos. **Políticas Públicas e a questão racial: A experiência da SEAFRO no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: mimeo, 1997.

NASCIMENTO, E. L. **Pan-Africanismo na América do Sul: Emergência de uma rebelião negra**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1981.

\_\_\_\_\_. **O movimento social afro-brasileiro no século XX: um esboço sucinto**. In: (org.) **Cultura em movimento: Matrizes africanas e ativismo negro no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2008.

OAKLEY, P. **La exclusión social y los afrolatinos**. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, 2001.

PAIXÃO, M. & CARVANO (Orgs.). **Relatório Anual das desigualdades raciais (2007-2008)**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual das desigualdades raciais (2009-2010)**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010.

PORTO-GONÇALVES, C. W. “A Geograficidade do Social: uma contribuição para o debate metodológico para os estudos de conflitos e movimentos sociais na América Latina”. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Três Lagoas**. Três Lagoas – MS, V 1 – n.º 3 – ano 3, Maio de 2006.

QUIJANO, A. “O que é essa tal de raça?”. In: SANTOS, Renato Emerson dos. **Diversidade, espaço e relações étnico-raciais: o negro na Geografia do Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

RIBEIRO, M. As políticas de igualdade racial no Brasil. In: **Série Análises e Propostas**, n. 35. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, abril de 2009.

SANTOS, I. A. A. dos. **O movimento negro e o Estado (1983-1987)**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2006.

SANTOS, R. E. **A questão racial no Portfólio de Governança e Sociedade Civil**. Rio de Janeiro: Texto de consultoria prestada à Fundação Ford, mimeo, 2007.

SANTOS, Sales Augusto. "A Lei 10.639/03 como fruto da luta anti-racista do Movimento Negro". In: (org.). **Educação Anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal no 10.639**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

SOUZA, A. S. de. **Ações afirmativas: origens, conceito, objetivos e modalidades**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1321, 12 fev. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9487>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

*Trabalho enviado em 14 de novembro de 2017.*

*Aceito em 18 de janeiro de 2018.*