



OS FUNDAMENTOS DA AÇÃO AFIRMATIVA E A ADOÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

MARCIO TOLEDO RODRIGUES*

Resumo: As Ações Afirmativas (AA) têm sido consideradas como um importante instrumento de igualação em sociedades marcadas por desigualdades. As primeiras experiências de AA foram na Índia na década de 1940, mas elas ganharam notoriedade nos EUA durante a luta pelos direitos civis dos anos 60. No Brasil, por razões históricas, essa discussão só ganhou corpo durante o processo de redemocratização. Foi a Constituição Federal brasileira de 1988 que deu embasamento às primeiras ações positivas de enfrentamento à discriminação, ao preconceito e à exclusão social, educacional e política de grupos historicamente alijados do poder. Uma dessas medidas é a Lei de Cotas de 2012 que tem garantido o acesso à educação a segmentos sociais e raciais em situação de exclusão e vulnerabilidade, constituindo-se, dessa forma, como uma relevante ferramenta de inclusão sociorracial.

Palavras-chave: Ação Afirmativa. Política de Cotas. Educação.

The foundations of affirmative action and the adoption of quota policy in Brazilian education

Abstract: Affirmative Actions (AA) have been considered as an important equalization tool in societies marked by inequalities. The first AA experiences were in India in the 1940s, but they gained notoriety in the USA during the struggle for civil rights in the 1960s. In Brazil, for historical reasons, this discussion only took shape during the process of redemocratization. It was the Brazilian Federal Constitution of 1988 that provided the basis for the first positive actions to confront discrimination, prejudice and social, educational and political exclusion of groups historically excluded from top. One of these measures is the 2012 Quota Law, which has guaranteed access to education for social and racial segments in situations of exclusion and vulnerability, thus constituting itself as a relevant tool for socio-racial inclusion.

Keywords: Affirmative Action. Quota Policy. Education.

* Marcio Toledo Rodrigues - Doutor em Serviço social pela UFRJ. Professor de EBTT no Instituto Federal Fluminense (IFF). E-mail: marcio.rodrigues0023@gmail.com

1 UMA INTRODUÇÃO AO ESTUDO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

Diferentemente do que muitos pensam, as ações afirmativas não surgiram nos EUA, mas sim na Índia, onde a adoção de tais políticas remonta ao final da década de 1940. Segundo país mais populoso do mundo e com uma sociedade bastante heterogênea, a Índia foi a criadora do núcleo

das práticas denominadas, na atualidade, de ações afirmativas. Após se tornar independente da Inglaterra, fato ocorrido no ano de 1947, aquele país criminalizou o sistema de castas e instituiu na sua constituição, promulgada em 1949, o princípio das *políticas de reserva*. O objetivo era criar “medidas voltadas para a proteção e promoção de membros de grupos historicamente discriminados” (FERES JÚNIOR; DAFLON, 2015, p. 96-97). Entre essas medidas, destacam-se as cotas de representações políticas em legislaturas, as destinadas ao mercado de trabalho e o serviço público e aquelas voltadas ao acesso desses grupos no ensino superior. Os indianos desenvolveram um vasto e complexo sistema de reservas. As ações previstas trouxeram um pouco de alento social e expectativas de um futuro melhor às vítimas do casteísmo, tendo em conta que desempenharam um papel simbólico e exemplar ao colocar determinados grupos em posições políticas e sociais de destaque, além de proibir expressamente a discriminação em virtude de sexo, religião, raça ou casta. A Índia é, possivelmente, o país que possui a mais longa experiência de ações afirmativas no mundo. Não significa dizer que os seus problemas foram totalmente resolvidos. A sua sociedade continua marcada pelas castas, que persistem até os dias atuais, apesar da proibição formal. Ou seja, sem desconsiderar a importância das suas ações afirmativas, ainda há muito por fazer naquele país até que se alcance uma igualdade efetiva.

Entretanto, ainda que o pioneirismo dessas ações seja da Índia, foi somente nos EUA da década de 1960 que essa discussão ganhou força e visibilidade internacional, num período em que as leis segregacionistas começaram a ser enfrentadas naquele país e o movimento negro se tornou mais fortemente atuante e combativo em torno da luta pelos direitos civis. Foi dentro desse contexto que se passou a cobrar do Estado uma postura mais ativa em defesa dos interesses de afro-americanos através do incentivo e da implementação das medidas afirmativas. Coube à autoridade estadunidense, por meio de um decreto presidencial de 1961, dar andamento a essas políticas que ficaram conhecidas como *affirmative action*. Confirmado depois pela Suprema Corte daquele país, essas ações, segundo Carmen Lúcia, comprometeram “organizações públicas e privadas numa nova prática do princípio constitucional da igualdade no Direito” (ROCHA, 1996, p. 285). Essas ações passaram a significar a exigência de favorecimento de grupos e minorias socialmente inferiorizadas, “vale dizer, juridicamente desigualladas, por preconceitos arraigados culturalmente e que precisavam ser superados para que se atingisse a eficácia da igualdade preconizada e assegurada constitucionalmente na principiologia dos direitos fundamentais” (ROCHA, 1996, p. 285). Desse modo, mais do que reconhecer os direitos civis de minorias (Civil Rights Act-1964) e proibir a segregação racial, os EUA passaram a adotar ações dirigidas à inclusão desses grupos, tanto na esfera pública como na privada. De acordo com Silva (2010, p. 72), a iniciativa dos EUA “norteou a aplicação de ações afirmativas em outros países como opção para garantir a democracia inclusiva e vem sendo utilizada como paradigma pelos ordenamentos jurídicos da maioria dos países que integram o sistema das Nações Unidas”.

Com um propósito assim tão relevante, essa experiência de ações voltadas a criar oportunidades para os grupos historicamente preteridos não ficou, então, restrita à Índia e nem aos EUA. Outros países, como África do Sul, Cuba, Canadá, Nigéria e algumas nações europeias adotaram práticas semelhantes, denominadas, em alguns desses lugares, de discriminação positiva. Essas medidas “visam oferecer aos grupos discriminados e excluídos um tratamento diferente para compensar a sua situação de vítimas do racismo e de outras formas de discriminação” (MUNANGA, 2001, p. 31).

2 A AÇÃO AFIRMATIVA NO BRASIL

Enquanto os povos de outras partes do mundo já convivem com essas políticas desde meados do século XX, só mais recentemente essa discussão teve rebatimento no Brasil, já que tal debate ganhou força apenas após o processo de redemocratização, período em que houve uma forte demanda dos movimentos sociais por políticas voltadas às questões como raça, gênero, etnia, entre outras. Alguns dos marcos dessa luta foram a Constituição Federal de 1988, a lei de cotas eleitorais para as mulheres, a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, a III Conferência Mundial contra o Racismo, o lançamento do Programa Nacional dos Direitos Humanos e alguns projetos parlamentares que defendiam a alteração no processo de ingresso nas instituições de ensino superior com a criação de cotas para grupos sociais específicos. Fazendo referência a esse impulso das ações afirmativas no Brasil dos anos 1990 e 2000, Gomes afirma que

Nos últimos tempos, têm sido propostos, no Congresso Nacional, diversos projetos de lei visando à introdução, no Direito brasileiro, de algumas modalidades de “ação afirmativa”. Esses projetos, apresentados por parlamentares das mais diversas tendências ideológicas, em geral buscam mitigar a flagrante desigualdade brasileira atacando-a naquilo que para muitos constitui a sua causa primordial, isto é, o nosso segregador sistema educacional, que tradicionalmente, por diversos mecanismos, sempre reservou aos negros e pobres em geral uma educação de inferior qualidade, dedicando o essencial dos recursos materiais, humanos e financeiros voltados à educação de todos os brasileiros, a um pequeno contingente da população que detém a hegemonia política, econômica e social do país. (2003, p. 86).

A introdução das ações afirmativas foi uma inovação substancial no ordenamento jurídico nacional, pois que abriu espaços na sociedade brasileira para se garantir a implementação efetiva do princípio da igualdade constitucional, não sob o manto da mera formalidade, mas sim de maneira fática, concreta e real. Dando mais detalhes a respeito das ações afirmativas, Gomes as define como:

Um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego. (2003, p.94)

Em direção parecida, Moehleck afirma que ação afirmativa é

Uma ação reparatória/compensatória e/ou preventiva, que busca corrigir uma situação de discriminação e desigualdade infligida a certos grupos no passado, presente ou futuro, através da valorização social, econômica, política e/ou cultural desses grupos, durante um período limitado (2002, p. 203).

Juntando-se a esse debate, Piovesan assinala, por seu lado, que as ações afirmativas

Constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo de igualdade, com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos socialmente vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, entre outros grupos (2005, p. 39).

Notam-se, nessas definições acima, alguns aspectos centrais que atravessam o debate acerca das ações afirmativas e que explicam os motivos de sua relevância. Como se vê, elas são consideradas medidas e/ou ações políticas, de caráter público ou privado, que precisam ser adotadas, por determinado período de tempo, a fim de se criarem condições para a transposição de situações históricas de desigualdades e, ao mesmo tempo, para se reforçar o combate à discriminação racial, étnica, de gênero e de nacionalidade. Norteando-se pelas ideias de reparação, compensação e reconhecimento, as ações afirmativas apoiam-se na percepção de que, sem tais remédios específicos, dificilmente a sociedade brasileira irá alcançar a igualdade material e substantiva que conduza à superação de uma visão abstrata de igualdade. A realidade é que sem essas intervenções concretas, com suas medidas protetivas e reparatórias, fica inviável garantir-

se o acesso e as oportunidades aos grupos tradicionalmente alijados da agenda pública e das políticas sociais, tendo em conta a desproporcionalidade de força e poder no conjunto social. Não se deve esquecer que “o direito à igualdade material, o direito à diferença e o direito ao reconhecimento de identidades integram a essência dos direitos humanos” (PIOVESAN, 2015, p. 329).

3 OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA AÇÃO AFIRMATIVA

Depois de elucidar o significado e o valor presumido das ações afirmativas, faz-se pertinente apresentar sua justificativa teórica. Tal discussão conduz ao debate sobre o significado da categoria de igualdade. Esse termo não é uma descoberta da sociedade contemporânea. Os antigos filósofos, como Platão, já se ocupavam com ele. Mas foi na Idade Contemporânea que essa questão incorporou uma dimensão inovadora, que se faz presente no debate acerca da ação afirmativa, que é a noção *jurídica* de igualdade. De uns tempos para cá, “a igualdade passou a integrar definitivamente o mundo jurídico” (CRUZ, 2011, p. 12). Nesse sentido, não basta reconhecer o valor do debate que se faz nos campos filosófico, sociológico, teológico e econômico, é imprescindível compreender, também, como o conceito de igualdade foi integrado às discussões jurídicas do mundo atual, tendo em vista que esse debate embasará e dará corpo aos dispositivos constitucionais dos diversos países, bem como às normas de direitos fundamentais aplicadas nos tratados internacionais.

Ora, o princípio da igualdade está presente nas diversas constituições existentes mundo afora. De um modo geral, nota-se que a aplicação de tal termo comporta pelo menos três acepções distintas: a liberal, a democrática e a social. No sentido liberal, o conceito reflete a ideia abstrata de que todos os cidadãos estão em igual posição perante a lei, a despeito do seu status na sociedade. A democrática é aquela cujo foco é a expressa proibição de discriminações. Já a social é a que assume o compromisso tácito com a eliminação das desigualdades fáticas, com o objetivo de se alcançar uma igualdade real entre os indivíduos (BELLINTANI, 2006, p. 16). Observa-se, especialmente nas duas últimas acepções de igualdade, que esse termo já não contempla acriticamente o pressuposto de que há uma igualdade plena entre os homens, pois, cada vez mais, admite-se que os seres humanos são diferentes entre si, cada um possuindo sua própria individualidade, características, cultura, valores etc.

Como resultado do reconhecimento dessas diversidades, o ideal de justiça passou a levar em consideração um princípio de igualdade em que as diferenças sejam verificadas e respeitadas, sem que sirvam de justificativas para discriminações no sentido negativo. Não se trata mais do culto à ideia abstrata e desencarnada de homem, mas sim da valorização do indivíduo real com suas particularidades e necessidades específicas, que devem ser supridas, da melhor forma possível, pelo Estado, como garantia de aplicação da justiça social. Assim, não basta que a legislação simplesmente proíba as desigualdades e discriminações, ela deve “fomentar uma verdadeira igualdade [...], no sentido de serem implementadas políticas capazes de promover a isonomia real entre os cidadãos” (BELLINTANI, 2006, p. 17). A isonomia “se coloca como princípio de incontestável superioridade qualitativa, à medida que deixou de denotar a igualdade jurídica do liberalismo para se converter na igualdade material” (ALMEIDA, 2011, p. 47). É o deslocamento da ideia de *igualdade perante a lei* para a de *igualdade feita pela lei*. Nesse sentido, a consecução de tal ideal pode ocorrer de várias formas, entre as quais: “tratamento igual em situações iguais; tratamento desigual para situações desiguais; tratamento desigual que, consoante o caso, converte-se para o legislador ora em mera faculdade, ora em obrigação [...]”; tratamento das situações não apenas como existem, mas também como devem existir” (BELLINTANI, 2006, p. 18-19). Aonde os legisladores constitucionais incorporaram esse entendimento na lei maior, o Estado ficou autorizado a conceder tratamento desigual a certos grupos e pessoas a fim de resolver situações específicas de injustiça e/ou desigualdade.

Diante de tal repertório, vê-se a crescente preocupação de juristas e legisladores em se garantir espaços para a adoção de ações que efetivem o princípio da igualdade no seu sentido substantivo, pois que a simples previsão de uma igualdade formal não é capaz de garantir a equidade dentro de um Estado Social Democrático de Direito. Quando se fala de igualdade formal, tal como preconizada pelos Estados Liberais, refere-se àquela que trata cada ser humano individualmente, estipulando que eles nascem e permanecem iguais em direitos, desconsiderando-se, assim, a

relativização a que as pessoas estão submetidas, em face de sua inserção social (BELLINTANI, 2006, p. 20). A prevalecer esse ponto de vista, de que os seres humanos seriam essencialmente iguais em tudo, não haveria espaço para o reconhecimento das diferenças, nem justificativas legais que amparassem as medidas excepcionais de tratamento diferenciados ou de discriminação positiva a fim de se garantir a igualação. Os críticos dessa corrente liberal afirmam que os defensores dessa ideia, no fundo, sabem que há diferenças entre os seres humanos, não só pela sua própria natureza como também pelas condições sociais a que estão submetidos, mas a defendem por conta da conveniência de tal ideologia às classes dominantes, que assim não precisam abrir mão do seu status e poder. Como diz Bellintani, essa “premissa inicial de que todos os indivíduos seriam iguais [...] e que a lei, portanto, deveria atingir a todos da mesma forma, escondia o reconhecimento de uma profunda desigualdade social há muito observada na sociedade” (2006, p. 24).

Revestida do postulado liberal da neutralidade do Estado, a igualdade, no seu sentido formal, foi vista, por muito tempo, como a única garantia de concretização da liberdade. No entanto, ante a constatação de que a simples previsão da igualdade de direitos não é suficiente, pois não garante a todos, especialmente aos mais desfavorecidos, as oportunidades sociais necessárias para a melhora de suas condições, ficou patente que esse modelo de igualdade não se coaduna mais com as prementes exigências por justiça social no mundo atual (GOMES, 2001, p.3). Além do mais, tal concepção formal/liberal de igualdade acabou usada para escamotear a realidade, despersonalizando o indivíduo e criando barreiras político-ideológicas às tentativas de transposição das situações de desigualdades em suas diversas faces: raça, etnia, gênero, nacionalidade, religião, orientação sexual, entre outras.

Emergindo na década de 1960, como contraponto ao mero formalismo, a concepção de igualdade material (ou substantiva) – fruto da integração das acepções democrática e social – parte do pressuposto de que os seres humanos não são apenas diferentes, mas que as suas condições de existência são desiguais por conta de diversos fatores, como, por exemplo, a sua situação material. Essa visão, portanto, leva em consideração a realidade social em que o indivíduo se insere. Nessa lógica, é constatável que nem todos têm acesso às mesmas oportunidades, e os pontos de partida variarão de pessoa a pessoa e de grupo social para grupo social, tendo a questão racial como um agravante no caso dos negros. Diante disso, entende-se que é dever do Estado, com o intuito de promover a igualação dessas condições de desigualdade, que este reconheça a distinção de grupos e promova políticas voltadas para eles, a fim de oferecer-lhes um tratamento jurídico-político diferenciado, com vistas a corrigir as situações desiguais e, concomitantemente, atender às questões de justiça social (ALMEIDA, 2011, p. 48). É correto, portanto, nesses casos, “que existam tratamentos legais diferenciados, sempre que a realidade fática seja diversa e demande tais distinções [...], por meio de um processo de valoração, que culminará na efetivação do princípio da igualdade substantiva” (BELLINTANI, 2006, p. 25). Ora, como afirma Boaventura dos Santos, “temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades” (SANTOS, 2003, p. 56).

Espera-se, nessa direção, que tal tratamento diferenciado englobe uma categoria ou grupo para que estes fiquem em condições de igualdade para com os demais, sem que abram mão das suas diferenças identitárias específicas, mas não permitindo que estas se transformem em sinônimo de desigualdade social. Segundo os defensores desse pensamento, sempre que houver uma razão suficiente para o dever de um tratamento desigual, então, o tratamento desigual é obrigatório, tendo em conta que “porque existem desigualdades é que se aspira a igualdade real ou material que busque realizar a igualização das condições desiguais” (BELLINTANI, 2006, p. 26). Assim, diante de uma “desigualdade existente entre os indivíduos, cabe à norma discriminar grupos para lhes oferecer tratamento jurídico especial [...], a fim de que, com a concretização da lei, reste estabelecida na realidade do corpo social a equalização de fato” (ALMEIDA, 2011, p. 51).

Evidencia-se, em toda essa discussão, a articulação entre a ideia de reconhecimento e a noção de justiça distributiva. Chamando isso de dilema redistribuição/reconhecimento, Fraser fala da necessidade de uma teoria do reconhecimento que combine, de forma coerente, política cultural da diferença com a política social da igualdade, e complementa essa reflexão escrevendo que

“pessoas que estão sujeitas a ambas, injustiça cultural e injustiça econômica, precisam tanto de reconhecimento como de redistribuição” (FRASER, 2001, p. 246-254). O reconhecimento não pode se reduzir à distribuição e vice-versa. Fundamental é garantir o caráter bidimensional da justiça: redistribuição somada ao reconhecimento. No bojo desse raciocínio, Paiva assinala que o Movimento Negro traduz essas duas reivindicações, “tanto do reconhecimento de sua identidade, quanto da redistribuição dos bens sociais, especialmente aqueles que possam promover uma nova concepção de cidadania, como mudanças nas políticas de acesso ao ensino superior, ao mercado de trabalho e acesso à justiça” (2010, p. 28). Em suma, isso mostra que diante do paradoxo de desigualar para criar a igualdade, o que se espera do Estado é que o mesmo adote “medidas afirmativas voltadas à eficaz concretização da igualdade, ou seja diferenciar legalmente grupo de cidadãos que [...] apresentam certa vulnerabilidade [...], de modo a desenvolver uma situação real de igualdade” (ALMEIDA, 2011, p. 51).

Observa-se, por princípio, que as ações afirmativas são a maneira encontrada pela sociedade para alcançar a igualação substantiva. Elas fomentam, “em certas circunstâncias, políticas públicas capazes de compensar e reduzir, mediante dotações desiguais, as disparidades que afetam as minorias e membros de grupos em situação de desvantagem por motivos racial, étnico, religioso etc” (D’ADESKY, 2003). Nessa linha, não interessa apenas aos seus beneficiários, mas ao conjunto social, já que abarca questões de cidadania com forte apelo e interesse público. São, por assim dizer, um instrumento à serviço da consolidação do Estado Democrático de Direito, dentro de uma perspectiva que vai da valorização das diversidades e do pluralismo social até a promoção de maior igualdade de oportunidades e reparação das mazelas causadas por um passado de discriminação. Nas palavras de Piovesan

As Ações afirmativas, como políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado de discriminação, cumprem uma finalidade pública decisiva para o projeto democrático: assegurar a diversidade e pluralidade social. Constituem medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com a crença de que a igualdade deve moldar-se no respeito à diferença e à diversidade. (PIOVESAN, 2005, p. 49).

4 A AÇÃO AFIRMATIVA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Toda essa discussão jurídico-filosófica repercutirá no Brasil com impactos concretos na agenda política do governo e movimentos sociais. Por aqui, esse debate foi trazido ao público pelo Movimento Negro, especialmente a partir da década de 1970, quando se tornou mais forte a reivindicação por acesso do negro ao ensino público superior, ao mercado de trabalho e por medidas de combate ao racismo que se fizessem aliadas à promoção da cultura negra. Falando a respeito das ações norteadoras desse movimento nos anos 1970, Moehlecke diz que “teriam como objetivo final, ainda que não explicitado ou sistematizado, a viabilização de ações práticas que combatam o racismo e as consequentes desigualdades raciais a prejudicar a população negra” (2000, p. 48). A semente estava lançada, contudo, os ventos não eram tão favoráveis por conta do governo ditatorial.

Com o processo de redemocratização do país e o fim do regime militar, os diversos atores sociais se mobilizaram em torno da construção de uma nova constituição, que foi promulgada em 1988. O sentimento, à época, é que se fazia necessário promover constitucionalmente, através de uma remodelação do sistema normativo, a igualdade jurídica efetiva, aquela realmente capaz de promover a igualação (ROCHA, 1996, p. 284). Nesse sentido, “não foi, pois, sem razão ou causa que o constituinte pátrio de 87/88 fez emergir, com peculiar força jurídica, no sistema constitucional por ele promulgado, o princípio da igualdade como um dos pilares mestres do edifício fundamental do Direito Positivo pátrio” (ROCHA, 1996, p. 288).

Apesar de não falar em AA no sentido *stricto sensu*, essa nova Carta Magna incorporou premissas gerais que deixaram o caminho pavimentado para a inclusão e adoção futura de tais medidas, não só na esfera política como no próprio ordenamento jurídico. Em seu artigo 3º, por exemplo, que trata dos objetivos da República, a igualdade é colocada como um valor absoluto, um preceito fundamental a orientar as ações do Estado. Fica explícito que os objetivos traçados

galvanizam todo o texto constitucional, conferindo à igualdade uma indiscutível hierarquia hermenêutica que se fará presente em diversos outros trechos da Constituição Federal (CF). Ali, esse princípio encontrou acolhida no seu sentido material/substancial. Ou seja, não se trata de uma igualdade qualquer, um conteúdo inerte, mas algo dinâmico que se consubstancia como um princípio jurídico inarredável, que transpassará todas as garantias fundamentais estabelecidas no artigo 5º da constituição. Nesses dois artigos, nitidamente, se firmam as premissas básicas que autorizarão as políticas públicas voltadas para o enfrentamento da desigualdade em todos os planos e níveis da sociedade brasileira.

A CF também agasalha, em seus artigos 204 e 205, a ideia de que a educação é um atributo da pessoa humana, e que cabe ao Estado garantir o amplo acesso ao ensino como uma forma de preparar o indivíduo para a vida cidadã e o mundo do trabalho. Essa compreensão foi um combustível importante para as reivindicações de adoção de AA na esfera educacional. Sob esse ponto de vista, é correto afirmar que a lei maior do Brasil incorporou, em certa medida, normas, regras e preceitos que estimularão e darão ensejo ao surgimento das políticas afirmativas no país pós-ditadura. Ela não se limitou a proibir a discriminação e a falar de igualdade de maneira abstrata, mas abriu brechas para a implementação de medidas propiciadoras da igualdade material, pois “somente com uma conduta que seja ativa, positiva, afirmativa é que se pode ter a transformação social buscada como objetivo fundamental da República” (ROCHA, 1996, p. 290).

Já em 1996, com a criação do I Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), as políticas afirmativas serão mencionadas como um compromisso a ser assumido pelo governo a fim de que promova ações em favor dos grupos socialmente vulneráveis. Nessa direção, o documento que o Brasil formulou para apresentar à Conferência de Durban, em 2001, registrou expressamente a defesa da adoção de tais medidas para a população afrodescendente, nas áreas de educação, saúde e trabalho. O documento propôs, entre outras coisas, as AA para garantir o acesso dos negros às universidades públicas. O relatório final elaborado pelos participantes de Durban reforçou isso, sugerindo que as ações deveriam ser realmente efetivadas para se aliviar a carga de um passado discriminatório. Como desdobramento, em 2002, criou-se, no Brasil, o Programa Nacional de Ações Afirmativas que contemplou medidas de incentivo à inclusão de negros, mulheres e deficientes, com pontos adicionais aos licitantes que provassem desenvolver políticas compatíveis com o programa. Além disso, lançou-se o Programa Diversidade na Universidade, o que ofertou bolsas e incentivos a alunos e instituições que realizassem ações de inclusão.

No ano de 2003, além da criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), foi sancionada a Lei nº 10.639, que tornou obrigatório nas escolas o ensino de história e cultura africana e afro-brasileira. Era uma medida de valorização da herança africana e da cultura negra no Brasil. O Estatuto da Igualdade Racial, outro importante instrumento para se garantir à população negra as políticas de igualdade de oportunidades, veio em 2010. Ele reconheceu o Brasil como um país multirracial e multiétnico no qual as pessoas de descendência africana estiveram sujeitas à discriminação racial. E, em 2012, foi instituída a ação afirmativa mais conhecida, a Lei nº 12.711, ou Lei de Cotas, que prevê a reserva de vagas nas universidades e institutos federais de educação (PIOVESAN, 2015, p. 333-334). Nota-se que, no Brasil, as ações afirmativas têm um papel importante na direção da construção de uma sociedade substancialmente igualitária, em virtude das enormes disparidades sociais e raciais que vigoram por aqui. Aos poucos, essa discussão foi ganhando espaço e novos defensores, mas não sem sofrer resistência por parte de certos setores da sociedade, especialmente daqueles que se recusam a reconhecer a questão racial como uma chave de leitura para a compreensão de boa parte de nossas desigualdades.

5 A POLÍTICA DE COTAS COMO GARANTIA DE ACESSO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

Apesar de ser uma antiga reivindicação do movimento negro e de setores mais progressistas da sociedade, foi somente em 2002 que as cotas se tornaram uma realidade no campo educacional, começando pelo estado do Rio de Janeiro. Uma lei estadual instituiu as cotas no ensino. Como não foi uma lei nacional, valia apenas para as universidades estaduais. Pela legislação que a criou, ficou definido que, a partir da seleção 2002/2003, 50 % das vagas da graduação oferecidas pela rede estadual do Rio de Janeiro seriam preenchidas por alunos de escola pública (MOEHLECKE,

2002, p. 203-209). Assim, UERJ e UENF passaram a reservar vagas aos candidatos com esse perfil.¹

Em 2004, houve a criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), sob a gestão do MEC. Sua oficialização aconteceu no ano seguinte por meio da Lei nº 11.096/05. Sua finalidade é conceder bolsas de estudos, integrais e parciais, a estudantes dos cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, que, em troca, recebem isenção de tributos. Seus defensores o definem como uma importante política de inclusão social para estudantes que tenham feito o ensino médio em escolas públicas ou tenham sido bolsistas integrais na rede particular. O direito à bolsa integral pelo PROUNI foi garantido aos estudantes que apresentassem renda familiar bruta per capita máxima de um salário mínimo e meio, ao passo que aqueles que comprovassem renda familiar bruta per capita máxima de três salários mínimos teriam direito à bolsa parcial de 50%. Segundo informações do MEC, desde sua criação até o segundo semestre de 2016, o Programa já havia atendido praticamente 2 milhões de estudantes, sendo que 70% desses foram contemplados com bolsa integral. O PROUNI entra no rol das AA, pois, no inciso II, do artigo 7º da lei que o instituiu, ficou estipulada a reserva de parte dessas bolsas de estudo à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros, em percentual igual aos que se autodeclararam dessa forma, ao IBGE, na respectiva unidade da federação.

Uma das principais críticas ao PROUNI baseia-se na alegação de que ele acabou fortalecendo uma visão mercadológica do ensino superior, na medida em que privilegiou a rede privada em detrimento de maiores investimentos para as instituições públicas de ensino superior. Para outros, foi um avanço na direção da inclusão, apesar de ter ficado aquém do que se esperava, que era o comprometimento do governo federal em garantir a reserva de vagas dentro de sua própria rede de ensino.

Discordâncias à parte, era inegável a existência de uma movimentação tímida do governo no sentido de colocar a igualdade racial na agenda política. Porém, sem assumir isso como sua prioridade, ficou difícil mobilizar esforços na esfera legislativa para a aprovação de uma lei de cotas para o preenchimento de vagas na educação federal.

Mas é fato que essa discussão sobre cotas, entendida aqui como uma das formas de ação afirmativa, foi se fortalecendo, ganhando mais visibilidade, mesmo que por caminhos diversos. Algumas universidades federais resolveram adotá-la por meio de decisões de seus colegiados, como foi o caso da UnB, UFBA, UNIFESP, UNIFAL, UFPR. Em outras, a resistência permanecia. Acirrada, essa discussão dividiu opiniões por muito tempo, e na ausência de uma regra geral, a incorporação ou não das cotas ficou à mercê dos arranjos políticos em cada instituição.

Apenas em abril de 2012, com o julgamento do STF a duas ações diretas de inconstitucionalidade, que a defesa das ações afirmativas, na modalidade de cotas, ganhou maior projeção e legitimidade. Naquela ocasião, o Supremo rejeitou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental impetrada pelo partido Democratas, na qual pediam a declaração de inconstitucionalidade do programa de AA da UnB e a extensão da decisão a todos os programas da mesma natureza, sob a alegação de que estes feriam preceitos constitucionais, como o princípio da não discriminação. (FERES JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2012, p. 406-407). Porém, por unanimidade, o Supremo decidiu pela constitucionalidade das políticas afirmativas, inclusive no seu quesito racial (HERINGER, 2014, p. 23). No entendimento dos ministros, as cotas raciais dão cumprimento ao compromisso constitucional de o Estado garantir a educação a todos, proporcionando o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística. Além disso, elas colaborariam para superar as distorções sociais e raciais historicamente presentes em nossa sociedade e proporcionariam um ambiente acadêmico diversificado e plural.² Depois do julgamento, o caminho para a aprovação de uma lei de cotas com abrangência nacional estava pavimentado, apesar de todos os percalços.

Foi em agosto de 2012 que o governo sancionou a Lei nº 12.711, que se popularizou como Lei de Cotas. À época, 64% das universidades federais já haviam aderido a alguma forma de AA. Finalmente instituída, essa lei dispôs sobre a reserva das vagas em universidades federais para alunos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, estipulando que 50% das vagas sejam preenchidas com esse público. Mas a reserva não ficou restrita ao ensino

superior, a lei estabeleceu no seu art. 4º que as instituições federais de ensino técnico de nível médio também deveriam reservar, em cada processo seletivo para ingresso, um percentual de, no mínimo, 50% das suas vagas para alunos que fizeram todo o ensino fundamental em escolas públicas. Ela ainda estipulou que metade dessas vagas reservadas teriam que ser supridas por estudantes oriundos de famílias de baixa renda, ou seja, com renda per capita igual ou inferior a um salário e meio. Porém, não é só isso, há outro critério relevante na lei. O seu art. 5º determinou que essas vagas ofertadas para alunos do ensino fundamental fossem preenchidas por autodeclarados pretos, pardos e indígenas em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas presentes na população da federação, tomando como base, para isso, os dados do IBGE. Ela, portanto, cruzou, mesclou e criou interfaces entre a questão social de classes e a racial.

Considerando seu conteúdo, é possível verificar que essa lei contemplou, no campo educacional, alguns dos segmentos mais desfavorecidos da sociedade brasileira, visando a sua inclusão em estabelecimentos de ensino público federal. Entre esses, de modo especial, destacamos os jovens estudantes negros, cujo índice de escolaridade costuma ser mais baixo do que de outros grupos sociais. Por isso, essa medida, apesar de criticada por muitos, é considerada essencial por tantos outros, tendo em vista que o Brasil é um país marcado por tantas desigualdades e exclusões, algumas delas alicerçadas em questões raciais. A respeito dela, afirmam Gaspar e Barbosa que “Não resta dúvida que, embora polêmica, a Lei de Cotas, como ficou conhecida a referida lei, constitui-se em uma iniciativa de reparação das distorções históricas vivenciadas, sobretudo, pela população afrodescendente, que também é a população mais pobre” (2013, p. 2).

Quanto às críticas³, a título de registro, autores como Yvonne Maggie e Peter Fry, à época dos debates sobre as cotas, alegavam que uma lei dessas, assim como outras que levassem em conta o conceito de raça, tenderiam a segregar, a racializar a sociedade brasileira. Pensavam, portanto, que a implementação dessas leis provocaria, na prática, a separação e não o combate ao racismo, tendo em vista que estabeleceria situações diferenciadas com base em etnias e cor da pele, ocasionando ou acentuando a divisão do povo brasileiro. Partiam do pressuposto de que a valorização das identidades particulares comprometeria a identidade coletiva, o que seria estranho à nossa sociedade. Ou seja, achavam que as cotas iriam racializar a sociedade brasileira, violando a plasticidade das relações raciais baseadas na mistura, algo que caracterizaria o cerne da identidade nacional. Em um de seus artigos, os dois estudiosos chegaram a dizer que as medidas de AA pós-Durban “rompem não só com o a-racismo e o anti-racismo tradicionais, mas também com a forte ideologia que define o Brasil como país da mistura, ou, como preferia Gilberto Freyre, do hibridismo” (MAGGIE; FRY, 2002, p. 95).

Em contestação a tal argumento, os defensores das cotas rebatem a crítica, afirmando que ela só se sustentaria se os dados das pesquisas não mostrassem que por detrás do discurso da miscigenação esconde-se uma forte desigualdade racial e uma enorme discriminação contra os negros. Ela, no fundo, ignora que a questão racial, no Brasil, é determinante no acesso aos lugares sociais e aos bens materiais e simbólicos, com clara desvantagens para os afrodescendentes. Ocultar o conflito só serve para mascarar a realidade. Ademais, como afirma Barreto (2007, p. 1) “penso que é preciso reconhecer que, de alguma maneira, a racialização já existe, e que não necessariamente é a ação afirmativa que vai criá-la [...], também não existem evidências de que a ação afirmativa é um caminho para a construção de um país racialmente dividido”. Negar as ações afirmativas e as cotas significa ignorar a existência da própria discriminação e as suas consequências perversas na vida social. Desse modo, pensar criticamente essas desigualdades e entender a relevância da Lei de cotas e das demais medidas afirmativas no processo de correção das distorções sociorraciais, é uma tarefa primordial e inarredável para os que se dedicam aos campos social e educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao contrário do que muitos pensam, as ações afirmativas não surgiram nos EUA, mas sim na Índia durante a década de 40. Mas foi somente nos EUA da década de 1960 que essa discussão ganhou força e visibilidade internacional. Isso aconteceu no bojo da luta pelos direitos civis e contra a discriminação racial. No Brasil, essa discussão ganhou espaço após o processo de redemocratização, período em que houve uma forte demanda dos movimentos sociais por

políticas voltadas às questões como raça, gênero e etnia. A introdução das AA foi uma inovação substancial, já que abriu espaços na sociedade brasileira para a implementação efetiva do princípio da igualdade constitucional, não sob o manto da mera formalidade, mas sim de maneira efetiva, substancial e material. Como uma de suas principais variantes, a Lei de Cotas, criada em 2012, tem sido um importante instrumento de igualação sociorracial, na medida em que tem materializado o acesso à Educação a setores historicamente excluídos das melhores instituições de ensino, sobretudo as universidades estaduais e federais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Luciana Dayoub Ranieri de. *Ações Afirmativas e a concretização do princípio da igualdade no Direito brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.
- BARRETO, Paula Cristina da Silva. Apoio à permanência de estudantes de escolas públicas e negros em universidades públicas brasileiras. In: BRANDÃO, André Augusto. (Org.). *Cotas raciais no Brasil: a primeira avaliação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2007. v. 1, p. 145-154.
- BELLINTANI, Leila Pinheiro. *Ação Afirmativa e os princípios do Direito: a questão das quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Decreto Nº 4228, de 13 de maio de 2002. Institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. ***Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 maio 2002***. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4228.htm>. Acesso em: 15 maio 2020.
- _____. Lei Nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. ***Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jan. 2003***. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.639.htm>. Acesso em: 15 maio 2020.
- _____. Lei Nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. ***Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 jan. 2005***. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 15 maio 2020.
- _____. Lei Nº 12.288 de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. ***Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jul. 2010***. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acesso em: 15 maio 2020.
- _____. Lei Nº 12.711 de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. ***Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 ago. 2012***. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm>. Acesso em: 15 maio 2020.
- _____. *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH I*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1996.
- CRUZ, Luís Felipe Ferreira Mendonça. *Ações Afirmativas e o Princípio da Igualdade*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- D'ADESKY, Jacques. A singularidade do debate em torno da política de ação afirmativa no Brasil. *Proposta – Rev. Trimestral de Debate da FASE*, Rio de Janeiro, n. 76, março-maio, 1998.
- FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste; CAMPOS, Luiz Augusto. Ação Afirmativa, raça e racismo: uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma. *Rev. de C. Humanas*, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 399-414, jul./dez. 2012.

- _____.; DAFLON, Verônica Toste. Ação Afirmativa na Índia e no Brasil: um estudo sobre a retórica acadêmica. *Sociologia*, Porto Alegre, ano 17, n. 40, set./dez. 2015.
- FRASER, Nancy. Da Redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. (Org.). *Democracia Hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Ed. UNB, 2001.
- GASPAR, Lúcia; BARBOSA, Virgínia. *Ações Afirmativas e Políticas de Cotas no Brasil: uma bibliografia 1999-2012*. Recife: Fundaj, 2013.
- GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AS MINORIAS E O DIREITO, 2001, Brasília. /Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários; AJUFE; Fundação Pedro Jorge de Mello e Silva; The British Council. Brasília: CJF, 2003. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/serie-cadernos-do-cej>>. Acesso em: 15 maio 2020.
- _____. *Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade: O direito como instrumento de transformação social. A experiência dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- HERINGER, Rosana. Um Balanço de 10 anos de políticas de ação afirmativa no Brasil. *Tomo: Revista do Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Sociologia/Universidade Federal de Sergipe (UFS)*, São Cristóvão, n. 24, p. 17-35, 2014.
- MAGGIE, Yvonne; FRY, Peter. O debate que não houve: a reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. *Enfoques – Revista Eletrônica*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 94-117, 2002.
- MOEHLECKE, Sabrina. Ação Afirmativa: História e Debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 117, nov. 2002.
- _____. *Propostas de Ações Afirmativas no Brasil: o acesso da população negra ao ensino superior*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa das cotas. *Sociedade e cultura*, v. 4, n. 2, p. 31-43, jul./dez. 2001.
- PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.
- _____. *Temas de direitos humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação Afirmativa: O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Rev. de Informação Legislativa*, Brasília, a. 33, n. 131, jul./set. 1996.
- SANTOS, Boaventura dos Santos. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SILVA, Carlos Benedito Rodrigues da. Ações afirmativas: uma proposta de superação do racismo e das desigualdades. *R. Pol. Públ.*, São Luiz, v. 14, n. 1, p. 67-76, jan./jun. 2010.

NOTAS EXPLICATIVAS

- ¹ Essa legislação inicial foi modificada posteriormente por intermédio de novas leis que a atualizaram.
- ² Voto do relator da ação. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/cotas-raciais-na-integra-o-voto-do-relator-ministro-lewandowski/>>. Acesso em: 15 maio 2020.
- ³ Algumas outras críticas às cotas também aparecem. Há aqueles que argumentam que é difícil ou impossível implementar as cotas para negros no Brasil, pois seria inviável definir quem é negro no país por causa da mestiçagem, o que só levaria às fraudes. Há outros que, em nome de uma suposta meritocracia, afirmam que seria uma injustiça contra os brancos caso se fizessem reservas de vagas para os negros, pois aqui seria um país mestiço onde a questão racial não pesaria na vida dos indivíduos. Tal fato ameaçaria a igualdade legal, que seria a base da cidadania e do constitucionalismo democrático brasileiro. Têm aqueles que alegam que a política de cotas raciais poderia prejudicar a imagem profissional dos funcionários, estudantes e artistas negros, porque haveria sempre a acusação de só terem entrado por causa das cotas, o que só estimularia ainda mais os preconceitos, as discriminações e o racismo. E, para finalizar, têm os que argumentam que as cotas levariam à diminuição da qualidade do ensino por conta do despreparo dos cotistas (MUNANGA, 2001, p. 36-41). Ora, essas críticas não se

sustentam e já foram refutadas uma a uma. As pesquisas apontam para o bom desempenho acadêmico de cotistas nas instituições de ensino, e o corte racial, associado à cor da pele e a características físicas, delimitam sim a situação do indivíduo negro no país, apesar da tão propalada mestiçagem.