## Sumário

**1. INTRODUÇÃO ..... 2**

1.1. O QUE SÃO AÇÕES AFIRMATIVAS? ..... 2
1.2. APROXIMAÇÃO COM O TEMA ..... 11
1.3. METODOLOGIA ..... 12

**2. AÇÕES AFIRMATIVAS NOS ESTADOS UNIDOS: UM PARADIGMA ..... 21**

2.1. A CONSTRUÇÃO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS ..... 22
2.2. A EDUCAÇÃO E O ENSINO SUPERIOR ..... 29
2.3. IMPASSES: ALGO RECENTE? ..... 35

**3. A CONSTRUÇÃO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL ..... 48**

3.1. RACISMO E RELAÇÕES RACIAIS NO BRASIL ..... 50
3.2. A DENÚNCIA, O RECONHECIMENTO E O COMBATE AO RACISMO ..... 57
3.2.1. Convenções Internacionais ..... 66
3.2.2. Ações no mundo do trabalho ..... 68
3.2.3. Grupo de Trabalho Interministerial ..... 69
3.2.4. Programa Nacional de Direitos Humanos ..... 71
3.2.5. Legislação eleitoral ..... 72
3.2.6. Conselhos e Secretarias Estaduais ..... 73
3.2.7. Movimento Negro ..... 81
3.3. ALGUMAS INDICAÇÕES DO DEBATE ..... 88

**4. A INCLUSÃO DA POPULAÇÃO 'NEGRA' NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR ..... 91**

4.1. A PRODUÇÃO SOBRE EDUCAÇÃO E DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL ..... 91
4.2. A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL ..... 107
4.3. A ORIENTAÇÃO DE POLÍTICAS ..... 114
4.4. ESTRATÉGIAS IMPLANTADAS NO PAÍS ..... 123
4.4.1. Cursos Pré-Vestibulares ..... 123
4.4.2. Financiamento de estudos ..... 129
4.4.3. Mecanismos de ingresso ..... 132
4.5. AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR ..... 134
4.6. DELINEANDO POLÍTICAS ..... 138

**5. ENTRANDO NO DEBATE: DIREITO OU PRIVILÉGIO? ..... 143**

**6. BIBLIOGRAFIA ..... 164**

**7. ANEXO ..... 176**

# 1. Introdução

## 1.1. O que são Ações Afirmativas?

> "Jamais como em nossa época foram postas em discussão as três fontes principais de desigualdade entre os homens: a raça, o sexo e a classe social."
> Norberto Bobbio

Nessa última década observamos, no contexto internacional, uma 'redescoberta' da etnicidade por parte de pesquisadores e 'policy-makers', preocupados com os conflitos desencadeados em algumas regiões e suas conseqüências na formulação e implementação de políticas públicas. Documentos como a Declaração de Direitos de Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas ou Lingüísticas, elaborada em 1992, e a designação do ano de 1995 como o Ano da Tolerância são também evidências dessa atenção crescente com o intercâmbio entre diferentes grupos étnicos. Christine Inglis (1996), em estudo realizado para a UNESCO, procura avaliar algumas experiências desenvolvidas em três países, Canadá, Austrália e Suécia, que adotaram o multiculturalismo como política oficial com o objetivo de atender a diversidade étnica de sua população. Traz como principal referência a experiência desses países, industrializados e de regime democrático, que necessitam lidar com a imigração de grupos minoritários o que, na sua avaliação, limita as possibilidades de comparações e ampliações das experiências observadas. A autora entende que a implementação de práticas semelhantes deve ter em perspectiva o contexto histórico de cada Estado, suas instituições, a natureza da diversidade existente e o papel do governo no país. No entanto, oferece algumas indicações sobre aspectos dessas experiências que podem ser pensados comparativamente, afirmando que as políticas de multiculturalismo adotadas, ao contrário do que supunham alguns estudiosos, não aumentaram as tensões nem divisões internas entre os grupos étnicos, na medida em que conseguiram combinar essas políticas e a ênfase na justiça social, reforçando com isso também a democracia, pela possibilidade da conquista de direitos por parte dos grupos minoritários.

Dentro de uma perspectiva nacional, com o processo de redemocratização por que passa o Brasil nos anos 80, e de reorganização do Movimento Negro, a partir do final dos anos 70, começa a ser sistematicamente denunciada a desigualdade racial existente no país. Essas denúncias começam a ser sustentadas também com dados divulgados por

algumas pesquisas realizadas nesse período, particularmente os trabalhos de Carlos Hasenbalg (1979) e Nelson do Valle Silva (1980)[1].

As organizações do Movimento Negro reivindicaram, durante o século XX, políticas de igualdade racial. A repercussão, no entanto, fora fraca e esparsa. As respostas do Poder Público a essas demandas caracterizaram-se por uma posição de neutralidade, limitada à mera intenção formal de não discriminar. Sustentou-se, por muito tempo, não haver problema racial no Brasil.

Hoje podemos perceber certa mudança na maneira como, oficialmente, a questão racial tem sido abordada, principalmente pela quebra do silêncio a respeito. Há mesmo um reconhecimento da existência de graves desigualdades entre os grupos raciais por parte do Poder Público brasileiro. No entanto, as explicações e estratégias políticas adotadas a respeito não são consensuais, sendo, às vezes, até conflitantes.

Uma dessas discussões envolve a adoção de políticas de ação afirmativa que reivindicam, dentre outras coisas, uma posição mais ativa do Poder Público frente à questão racial brasileira. Podemos entender como ilustrativo desse debate o seminário internacional promovido pelo Ministério da Justiça, em julho de 1996, sobre "Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos". Contando com a participação de vários pesquisadores, brasileiros e norte-americanos, assim como um grande número de lideranças negras, essa foi a primeira vez que o governo brasileiro promoveu a discussão de políticas públicas especificamente voltadas para a ascensão dos negros no Brasil. (Guimarães, 1999: 149)

Mas a discussão em torno da ação afirmativa é polêmica e essa não é uma característica apenas do Brasil. Talvez esse seja um dos pontos mais consensuais a seu respeito. Não pretendo propor o que deva ser uma política de ação afirmativa, pois entendo ser essa uma definição ainda em construção, devendo ser elaborada através do debate e das práticas sociais em processo no Brasil; por outro lado, certas características do que seria uma política de combate ao racismo, incorporando a idéia da ação afirmativa, já estão sendo delineadas.

---

[1] Na PNAD - Pesquisas Nacional por Amostra Domiciliar de 1976, é reintroduzido o quesito "cor" nos questionários, prática que passa a ser sistemática a partir de meados dos anos 80, permitindo um acompanhamento do desenvolvimento das desigualdades raciais no país, apesar dos dados ainda serem limitados.

Mas, afinal, o que vem a ser ação afirmativa? Por que é tão difícil a discussão a seu respeito? Ilana Strozenberg começa seu artigo 'A relevância de uma pergunta inaugural'[2] com essas indagações, entendendo que o debate em torno dessa ação, se quase exaustivo, como é o caso nos Estados Unidos, ainda não foi esgotado, principalmente porque seu conteúdo difere não apenas de sociedade para sociedade, mas também no interior de uma mesma sociedade. (cf. 1996: 221)

No Brasil, a ação afirmativa é ainda desconhecida da maioria da população. Entre aqueles mais familiarizados, a discussão se desenvolve principalmente em termos de 'políticas de cotas', e tem como referência prática a experiência das cotas partidárias para mulheres, iniciada pelo Partido dos Trabalhadores, em 1991[3], referentes aos cargos de direção do partido, e expandida para todos os partidos, com relação ao número de candidatos a serem incluídos nas listas partidárias, em nível nacional, a partir de 1995; a experiência de cotas nas direções partidárias da CUT, em 1992[4]; e as reivindicações do Movimento Negro, difundidas em alguns meios universitários do país. Associados à ação afirmativa no Brasil, podemos identificar também outros termos como ação ou política 'compensatória', 'discriminação positiva', 'política de reparação', 'anti-discriminatória', 'anti-racista', ou ainda, dentro de uma referência mais geral, uma política de promoção da igualdade, da diversidade ou do multiculturalismo. Diante dessa grande variedade de termos, o que entender por ação afirmativa?

As críticas e objeções levantadas a seu respeito envolvem posições diversas e, às vezes, nem mesmo aqueles que a defendem o fazem pelo mesmo motivo. No entanto, o que parece prevalecer é a falta de informação sobre o que venham a ser essas políticas, estando muitas das posições assumidas no Brasil baseadas no senso comum sem que se possa aprofundar o debate. A experiência envolvendo a ação afirmativa norte-americana, também pouco conhecida para além daquilo noticiado na mídia, aparece como principal referência para a discussão brasileira.

---

[2] O referido texto faz parte do conjunto de palestras publicadas pela Revista de Estudos Feministas, a partir do seminário 'Ações Afirmativas: estratégia anti-discriminatória?', realizado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA-DIPES, em junho de 1996.

[3] A cota mínima de 30% de mulheres nas *direções* partidárias foi aprovada no Primeiro Congresso do PT, realizado entre 27 de novembro e 01 de dezembro de 1991. As direções estaduais e municipais foram renovadas pela primeira vez com o dispositivo das cotas em 1992 e a direção nacional em 1993. (Godinho, 1996)

[4] Para maiores informações sobre a adoção das cotas na CUT, ver: Delgado, 1996.

As primeiras políticas de ação afirmativa implementadas nos Estados Unidos podem ser observadas a partir dos anos 60. Dirigidas inicialmente à população negra, posteriormente foram estendidas às mulheres e depois a algumas minorias étnicas e a estrangeiros. À época, o país se viu diante de reivindicações democráticas internas, expressas principalmente no movimento pelos direitos civis, defendendo a ampliação da cidadania e a igualdade de oportunidades para todos. Nesse momento, estão sendo eliminadas as leis segregacionistas vigentes no país e o Movimento Negro é uma das principais forças atuantes, com lideranças de projeção nacional, apoiados por liberais e progressistas brancos, unidos numa ampla defesa dos direitos civis. É nesse contexto que surge a ação afirmativa, fazendo com que o Estado, além de garantir leis anti-segregacionistas, viesse a assumir uma postura ativa em benefício da população negra. Em variadas áreas, diversas ações semelhantes começaram a surgir, e os Estados Unidos completam hoje quase quarenta anos de experiências.

A ação afirmativa assumiu formas como programas de ações e políticas, governamentais ou privadas, leis ou orientação de decisões jurídicas, e levou à constituição de agências de fomento e regulação, como a Comissão para Igualdade de Oportunidades no Emprego, tendo a Lei de Direitos Civis como seu principal fundamento legal. Barbara Bergmann define, de maneira ampla, que

> "Ação afirmativa é planejar e atuar no sentido de promover a representação de certos tipos de pessoas - aquelas pertencentes a grupos que têm sido subordinados ou excluídos - em determinados empregos ou escolas. É uma companhia de seguros tomando decisões para romper com sua tradição de promover a posições executivas unicamente homens brancos. É a comissão de admissão da Universidade da Califórnia em Berkeley buscando elevar o número de negros nas classes iniciais (...). Ações Afirmativas podem ser um programa formal e escrito, um plano envolvendo múltiplas partes e com funcionários dele encarregados, ou pode ser a atividade de um empresário que consultou sua consciência e decidiu fazer as coisas de uma maneira diferente." (1996: 7)

Dessa forma, observo que a ação afirmativa desenvolveu-se em diferentes áreas como o mercado de trabalho, seu foco inicial, e envolveu a preferência na contratação e promoção dos negros, bem como em contratos públicos para empresários negros e o sistema educacional, principalmente o nível superior.

Mas a ação afirmativa não ficou restrita aos Estados Unidos. Experiências semelhantes ocorreram em vários países da Europa Ocidental, também na Índia, Malásia, Nigéria, Israel, Austrália, Peru, Argentina, entre outros. Na Europa, as primeiras orientações mais gerais a respeito foram elaboradas em 1976, utilizando-se mais

freqüentemente a expressão 'ação ou discriminação positiva'. Em 1982, a 'discriminação positiva' foi inserida no primeiro programa de ação para a Igualdade de Oportunidades da Comunidade Econômica Européia.[5] (Cappellin, 1995) Diante dessa diversidade de experiências realizadas e em curso entendo que, apesar da importância e centralidade ocupada pelas ações norte-americanas no Brasil, seria interessante relativizá-las e observar como foram implementadas e quais os impactos obtidos nesses outros países.

Além da abrangência em termos de grupos e locais relacionados à ação afirmativa, esta também envolveu diferentes práticas estabelecidas em graus diversos. Temos associado a essas experiências o sistema de cotas, que consiste em estabelecer um determinado percentual a ser ocupado pelos grupos definidos, de maneira proporcional ou não, de forma mais ou menos flexível; as taxas e metas, que serviriam como um parâmetro para a mensuração de progressos obtidos em relação a objetivos propostos; e os cronogramas, pensados enquanto um planejamento a médio prazo com etapas a serem observadas. As distinções entre esses diferentes sistemas estão no centro do debate em torno das experiências de ação afirmativa norte-americanas no momento, e há uma tendência, mesmo na esfera jurídica, a opor o sistema de cotas às outras medidas, estas entendidas no geral como mais flexíveis e de acordo com o valor do mérito individual. Em relação às universidades, estas têm autonomia para decidir qual o sistema a ser adotado, mas existe uma fiscalização em relação aos esforços e resultados obtidos. Barbara Bergmann critica a atuação do governo na monitoração dos programas, que raramente pune as empresas que deixam de cumpri-los, tornando a aplicação das ações afirmativas, de fato, voluntária, desigual e irregular. (1996: 7-8)

No Brasil, começam a surgir alguns esforços de definição do que seja ação afirmativa e uma observação mais detida a esse respeito pode ser um bom ponto de partida para entendermos algumas das disputas e controvérsias existentes.

---

[5] Nas avaliações comparativas realizadas em 1989, pode-se observar que a 'discriminação positiva' expandiu-se, num primeiro momento, como estratégia voluntária e facultativa na Bélgica, Itália e Holanda, com caráter obrigatório na Noruega, e de forma mista na Franca. Para maiores informações a respeito do desenvolvimento das ações afirmativas na Europa, e em especial com referência às ações voltadas às mulheres, ver: Em Busca da Igualdade: discriminação positiva, ações afirmativas. (CFEMEA, Brasília, 1995)

Antonio Sergio Guimarães (1997a)[6] apresenta uma definição da ação afirmativa a partir de seu fundamento jurídico e normativo. A convicção que se estabelece na filosofia do direito, de que tratar pessoas, de fato, desiguais como iguais somente amplia a desigualdade inicial entre elas, numa crítica ao formalismo legal, também tem fundamentado políticas de ação afirmativa, que consistiriam em "promover privilégios de acesso a meios fundamentais - educação e emprego, principalmente - a minorias étnicas, raciais ou sexuais que, de outro modo, estariam deles excluídas, total ou parcialmente." (1997a: 233) A ação afirmativa estaria ainda associada a sociedades democráticas, que tenham no mérito individual e na igualdade de oportunidades seus principais valores. Assim, ela surge "como aprimoramento jurídico de uma sociedade cujas normas e mores pautam-se pelo princípio da igualdade de oportunidades na competição entre indivíduos livres", justificando-se a desigualdade de tratamento no acesso aos bens e aos meios apenas como forma de restituir tal igualdade, devendo, por isso, tal ação ter caráter temporário, dentro de um âmbito e escopo restrito. (1997a: 233)

Hélio Santos (1997), ao incorporar essa discussão do aprimoramento do preceito da igualdade, como fundamento de uma sociedade efetivamente democrática, a partir da garantia da igualdade de oportunidades, também associa à ação afirmativa as políticas compensatórias, especificamente as "destinadas a equipar pessoas ou grupos historicamente prejudicados em virtude de discriminação sofrida". (1997: 212) Acrescenta que "o próprio conceito de ação afirmativa exige a certeza de que tenha ocorrido discriminação passada e presente, para que sejam elaborados caminhos que levem a uma compensação efetiva da perda ocorrida." (1997: 213) Santos, dessa forma, introduz a idéia de ação afirmativa como política compensatória, vinculada a indivíduos ou grupos definidos pela discriminação por eles sofrida. A ação afirmativa, na época de sua constituição nos Estados Unidos, estava vinculada à idéia de ampliação dos direitos civis no país e à luta pelo fim da segregação praticada contra a população negra.

Utilizada em diferentes países, a ação afirmativa também passou a envolver os indivíduos ou grupos identificados como prejudicados pela discriminação a que eram submetidos. Alguns documentos internacionais apresentam esse tipo de definição.

---

[6] As definições que aqui levantamos foram coletadas, em sua maioria, a partir das apresentações realizadas em dois seminários: 'Ações Afirmativas: estratégia anti-discriminatória?', realizado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA-DIPES, em junho de 1996; e o Seminário Internacional promovido pelo Ministério da Justiça, em julho de 1996, sobre "Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos".

Segundo os Anais do documento 'Perspectivas Internacionais em Ação Afirmativa', resultado de um encontro de pesquisadores ocorrido em agosto de 1982, no Centro de Estudos e Conferências de Bellagio, na Itália, a ação afirmativa pode ser 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, riqueza. (cf. Contins & Sant'Ana, 1996: 209) De acordo com a Conferência de Liderança em Direitos Civis, de 1995, esta ação engloba, além da simples extinção da prática discriminatória, qualquer medida adotada para corrigir e/ou compensar por atos discriminatórios passados ou presentes, bem como para prevenir novas ocorrências. (cf. Ribeiro, 1996)

Em relação à última definição, observamos a idéia de extinção, correção e/ou compensação da/pela discriminação, que também pode ter ocorrido no passado, no presente, ou existir a probabilidade de que ocorra no futuro.[7]

William L. Taylor, participante da Conferência de Bellagio, esforça-se em diferenciar a ação afirmativa de outros conceitos, como reparação e redistribuição.

> "O primeiro, necessariamente, inclui como beneficiários de seus programas todos os membros do grupo prejudicado. O segundo, por sua vez, pressupõe como critério suficiente (ou mesmo exclusivo) a carência econômica ou sócio-econômica dos membros do grupo em questão, independentemente dos motivos dessa carência. A ação afirmativa diferenciar-se-ia, no primeiro caso, porque '*...em programas de ação afirmativa, o pertencimento a um determinado grupo não é suficiente para que alguém seja beneficiado; outros critérios iniciais de mérito devem ser satisfeitos para que alguém seja qualificado para empregos ou posições...'*. Já em relação à redistribuição, ela distingue-se por configurar-se em medida de justiça, a qual constitui-se em argumento legal para seu pleito, tal como a jurisprudência norte-americana a consagrou." (Contins & Sant'Ana, 1996: 210)

E a ação afirmativa teria

> "como função específica a promoção de oportunidades iguais para pessoas vitimadas por discriminação. Seu objetivo é, portanto, o de fazer com que os beneficiados possam vir a competir efetivamente por serviços educacionais e por posições no mercado de trabalho." (Contins & Sant'Ana, 1996: 210)

De acordo com Bergmann (1996), existem três idéias por trás da ação afirmativa. Uma primeira seria a necessidade de combater sistematicamente a discriminação existente em certos espaços na sociedade; com a segunda, teríamos o desejo de integração e busca da diversidade envolvendo os diversos grupos sociais; e, por fim, a que identifica o

---

[7] Este aspecto da ação afirmativa, visando também a uma possível discriminação futura, englobou importantes reflexões a respeito da idéia de discriminação institucional desenvolvidas nos Estados Unidos, que abordarei no capítulo 2.

objetivo de redução da desigualdade que atinge certos grupos, como aquela marcada pela raça ou gênero. Com essas distinções, introduz um aspecto da ação afirmativa ainda não discutido: sua justificativa em termos do valor da diversidade. Esta articulação, muito presente nas propostas de universidades norte-americanas para a inclusão de alunos negros no seu corpo discente, ainda é incipiente no Brasil, mas ganha, aos poucos, aceitação, em especial na área educacional, em parte influenciada pela proposta de 'Pluralidade Cultural', apresentada como tema transversal nos Parâmetros Curriculares Nacionais elaborados pelo Ministério da Educação em 1996.

Esse conjunto de definições e reflexões resume algumas das maneiras pelas quais as políticas de ação afirmativa podem ser entendidas: são políticas compensatórias, fundamentadas no princípio de igualdade que sustenta o tratamento desigual aos desiguais, usualmente aplicadas de acordo com critérios sócio-econômicos; mais especificamente, podem ser políticas compensatórias voltadas para determinado grupo, definido a partir de características adscritas como raça ou gênero; ou políticas de diversidade, que reivindicam não uma igualdade de bens materiais, mas culturais, numa exigência de reconhecimento de identidades particulares. Essas políticas não são excludentes umas às outras e, muitas vezes, aparecem sobrepostas em alguns de seus aspectos.

Como essas distinções nem sempre estão claras no debate brasileiro, utilizarei a expressão política de ação afirmativa sempre no plural, entendendo que ela poderia englobar uma diversidade de significados.

Hélio Santos, durante o Seminário 'Multiculturalismo e Racismo', realizado em 1996, em Brasília, afirma que o momento deve ser de discussão e não de definição já, de caminhos que operacionalizem políticas públicas específicas para os afro-descendentes. Em 1999, o debate ainda não está fechado, nem os caminhos práticos claramente definidos. As ações afirmativas ainda estão sendo formuladas e delineadas em suas características principais, o que ocorre dentro da dinâmica das questões em debate no Brasil, e também das reavaliações atuais das experiências norte-americanas e suas controvérsias.

No presente trabalho realizo, no segundo capítulo, um levantamento da experiência norte-americana envolvendo as políticas de ações afirmativas, o contexto

histórico à época de sua implantação, as formas assumidas e as polêmicas suscitadas, observando mais detidamente as transformações em curso no Estado da Califórnia, como forma de complementar essa análise. Tomando essa experiência como principal referência e influência no debate brasileiro, entendo que essa incursão traz tanto um melhor entendimento das discussões desenvolvidos no Brasil, quanto à demonstração de algumas das formas que as ações poderiam assumir no país. No entanto, não se trata de um estudo comparativo entre os dois países nem de uma avaliação da eficiência dessas ações.

Levantadas as principais características das ações afirmativas nos Estados Unidos, detenho-me a analisar, no terceiro capítulo, a discussão e construção dessas políticas no Brasil, a partir de uma perspectiva histórica e sociológica. No momento em que iniciei esse trabalho, observei a não existência de políticas públicas voltadas para a população negra no Brasil que reivindicassem para si a denominação de ação afirmativa. Diante da questão de como analisar tal assunto, optei por realizar um mapeamento das principais questões a respeito no debate em curso. Apesar desta não ser ainda uma discussão ampla na sociedade brasileira, está presente em diversas áreas como os partidos políticos, a mídia, movimentos Negro e Feminista, instâncias do Poder Público e universidades. Para delimitar melhor o objeto de estudo, escolhi o Movimento Negro e o Poder Público como principais atores e interlocutores a serem observados e estabeleci um recorte racial para a seleção das ações e políticas. Através da análise do processo de denúncia, reconhecimento e, centralmente, das formas de combate ao racismo, observo que as políticas de ações afirmativas no Brasil, mesmo tendo a experiência norte-americana como principal paradigma, vão assumindo significados específicos, em parte devido às particularidades do racismo brasileiro.

Apesar da discussão brasileira sobre políticas de ações afirmativas ainda estar aberta, é possível perceber que já existem experiências sendo delineadas na esfera da sociedade civil, que poderiam ser definidas como os primeiros passos na construção dessas políticas no país. No quarto capítulo, ao invés de discutir argumentos pró e contra essas ações, opto por observar os possíveis rumos e formas que elas estariam assumindo no Brasil. Para tal, privilegio as experiências voltadas para o acesso da população negra à educação superior, focalizando as experiências já existentes que, apesar de ainda locais e limitadas, indicam algumas das formas como as especificidades da realidade social, política, econômica e racial são apreendidas na formulação de ações afirmativas no país.

Finalmente, no último capítulo, analiso dois importantes argumentos presentes no debate brasileiro sobre políticas de ações afirmativas: um referente à constitucionalidade de tais políticas e o outro referente à possibilidade das ações reforçarem práticas de privilégio na sociedade brasileira.

**1.2. Aproximação com o tema**

A discussão sobre relações raciais pode e deve ser realizada com o rigor metodológico exigido nas ciências humanas, mas isto não isenta o pesquisador de refletir também sobre as transformações subjetivas por que passa ao longo do seu trabalho. De acordo com a proposta de Wright Mills, em *A imaginação sociológica*, o pesquisador deve ter consciência da interferência de seus valores, experiências e contexto social na escolha dos problemas estudados e nos resultados da pesquisa, sendo fundamental a permanente explicitação destes para o controle do *viés* (Bias).

Seguindo essa preocupação, aventuro-me a refletir brevemente sobre a primeira e principal questão com a qual me deparei nesse estudo: ´ por que uma pesquisadora branca estudando políticas de ações afirmativas para a população negra?´ Essa pergunta, feita de forma explícita ou não, por aqueles com quem tive contato, atribuiu-me uma cor, branca, por si diferente da negra. As implicações dessa distinção, de maneira geral pouco usual no Brasil e só aparentemente óbvia, foram se desenvolvendo em diversos momentos da pesquisa, através de cursos e leituras realizados, dos depoimentos recolhidos, da observação de reuniões e participação em debates. Mas talvez a mais importante delas seja que essa definição racial e a polarização entre branco-negro sejam um dos aspectos chave para a compreensão das relações raciais no Brasil e da estratégia do Movimento Negro na sua dimensão diferencialista.

Dentro da abordagem antropológica e daquilo que se caracterizou chamar por estudo do Outro, do diferente, ou 'da descoberta que o eu faz do outro', como explica Tzetan Todorov, não preciso transformar-me neste para pesquisá-lo ou entendê-lo, uma inclinação freqüente, como lembrou Edith Piza no início de minhas pesquisas. Nesse trabalho, não procuro me tornar negra, não busco uma identidade negra ou raízes africanas, nem sou do Movimento Negro. No entanto, isso não quer dizer que entendo o racismo como um 'problema dos negros', como muito ouvi, quando estes são identificados como suas principais 'vítimas' no Brasil.

> "Pode-se descobrir os outros em si mesmo, e perceber que não se é uma substância homogênea, e radicalmente diferente de tudo o que não é si mesmo; eu é um outro. Mas cada um dos outros é um *eu* também, sujeito como eu." (Todorov, 1993: 3)

Dessa forma, entendo que tanto brancos quanto negros, relacionam-se e inter-relacionam-se a partir das imagens que fazem de si e do outro. Se admito a existência do racismo em nossa sociedade, sou também por ele influenciada, já que, em maior ou menor grau, faço parte dela, participo dos seus valores e das relações que nela se travam. Mesmo que alguns queiram se afirmar totalmente sem preconceitos raciais, ainda assim, a sociedade em que vivem não o é.

O que faz com que uma jovem, negra, de 22 anos, com um filho de 4 anos, inteligente, participativa e crítica, afirme, meio em tom brincalhão mas também sério, que seu sonho seria casar com um homem branco para que seu próximo filho tivesse algum futuro? Que tipo de valores e experiências sustentaram essa visão da sociedade brasileira e das chances nela existentes para uma pessoa negra?

Escutei essa frase de uma aluna da turma de alfabetização de adultos para a qual dava aula na favela São Remo, em 1995, quando terminava o terceiro ano do curso de Ciências Sociais na USP. Esse fato, de que não esqueço pela violência latente que me transmitiu, e que poderia caracterizar a própria idéia da mestiçagem brasileira na perspectiva sustentada por Kabengele Munanga (1999), foi um dos motivos que me levaram a tentar entender o que são o racismo e as relações raciais no Brasil. Arrisco, nessa dissertação, alguns primeiros passos na tentativa de compreender tema tão complexo.

**1.3. Metodologia**

Para mapear a discussão sobre políticas de ações afirmativas no Brasil e as principais questões por ela suscitadas, realizei uma revisão da literatura existente sobre o tema no país. Nessa atividade foram consultados Centros de Pesquisa e Documentação, Universidades, Bancos de Dados em CD-Rom's, bibliotecas de entidades do Movimento Negro e bibliotecas públicas, nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia. O material encontrado compõe-se, principalmente, de livros organizados a partir de trabalhos apresentados em seminários e algumas teses que abordam, direta ou indiretamente, o assunto.

A pesquisa bibliográfica estendeu-se também aos trabalhos existentes nos Estados Unidos, opção esta que traz duas motivações: primeiramente, o debate sobre políticas de ações afirmativas voltadas para a população negra no Brasil constantemente se refere à experiência realizada naquele país há quarenta anos; em segundo, é lá que encontramos uma ampla sistematização do debate a respeito dessas ações. A consulta foi realizada através de bibliotecas de universidades norte-americanas (via internet) e sites de pesquisa, sendo selecionados os trabalhos que desenvolvessem reflexões voltadas para a área educacional, especialmente o ensino superior, que oferecessem uma contextualização histórica das ações e que problematizassem a respeito dos impasses atuais[8].

Terminada essa revisão e definidas as principais questões, dediquei-me a uma pesquisa específica envolvendo os estudos de relações raciais e de políticas educacionais no Brasil, já que, dentro da discussão sobre políticas de ações afirmativas, estabeleço dois recortes: observo as ações voltadas para a população negra e as desenvolvidas na área da educação superior.

Quanto à pesquisa empírica, que serve de suporte para a análise dos discursos e ações do Movimento Negro e Poder Público na construção de políticas de ações afirmativas, ela pode ser dividida em dois trabalhos: a) a localização, leitura e sistematização de documentos; b) a pesquisa de campo, através da realização de entrevistas e acompanhamento de algumas experiências.

Para observar o que está sendo proposto em termos de ações afirmativas, com relação à atuação do Poder Público, analiso as ações do governo federal, através de pronunciamentos, leis, relatórios, programas, planos, grupos criados, e alguns indícios do debate presentes na literatura que trata do assunto. Com relação ao Movimento Negro, analiso a literatura existente, os documentos produzidos pelo mesmo, experiências em curso e os discursos de alguns de seus membros.

Para definir as pessoas do Movimento Negro a serem entrevistadas, optei por selecionar algumas das principais entidades que vinham realizando experiências práticas voltadas para o acesso da população negra ao ensino superior, nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia. Os representantes dos Conselhos ou Secretarias Estaduais

[8] Todas as traduções dos textos estrangeiros que constam nessa dissertação foram realizadas pela autora.

voltados para a população negra também foram entrevistados na intenção de observar o que estaria sendo realizado no Poder Público no âmbito dos Estados.

As entrevistas realizadas seguiram um roteiro de questões, com perguntas abertas, relativas a opiniões sobre ações afirmativas, argumentos favoráveis ou contrários a elas, o Movimento Negro e a atuação do Poder Público, que consta anexo. Também foram utilizadas algumas das entrevistas originais com lideranças do Movimento Negro no Rio de Janeiro realizadas pelo CIEC - Coordenação Interdisciplinar de Estudos Culturais da Escola de Comunicação da UFRJ, dentro de uma Pesquisa sobre Raça e Gênero no Brasil.

Entrei ainda em contato com pesquisadores que vinham realizando estudos que, de algum modo, estavam relacionados com o tema proposto nessa dissertação.

A seguir, faço alguns esclarecimentos sobre as categorias utilizadas.

## Poder Público e Movimento Negro

Quando me refiro a políticas públicas, entendo aquelas ações desenvolvidas pelos governos e poderes políticos constituídos (Munanga, 1996); uma forma de ação prática, que se traduz em leis, organizações e programas de intervenção, orientadas pelo Poder Público, abrangendo o poder executivo, legislativo e judiciário. Mas a essa definição de políticas incorporo também a observação da maneira como certos direitos foram estabelecidos e as forças sociais que atuaram para isso. Dessa forma, observo a ação das organizações do Movimento Negro, assim como as ações discursivas e estratégias práticas de intelectuais, militantes e políticos preocupados com as desigualdades raciais.

Mas o que estou entendendo por 'Movimento Negro'? Não uso o termo no singular por entender que existiria uma organização que se apresentasse como interlocutora de todos os negros, nem porque estariam os vários grupos isentos de divergências de posições. Tampouco entendo que o Movimento Negro seja um movimento *dos negros,* ou seja, uma série de grupos episódicos, com distintos compromissos ideológicos e estratégicos, geralmente sem direção e sem coerência, mais afeitos ao protesto simbólico que ao engajamento em formas contemporâneas de mudança política.

> "Embora sempre remeta a um campo de resistência cultural e política e rejeite no seu discurso a separação entre essas duas esferas, o movimento negro (...) tem se definido, com maior constância, no campo da política entendida em sentido estrito e, sob este aspecto, é representado por um conjunto de organizações que formulam discursos anti-racistas, com avaliações nem sempre coincidentes sobre o lugar da questão racial na sociedade brasileira, e viabilizam sua luta através de projetos políticos e estratégias variados." (Mendonça, 1996: 2)

No contexto deste trabalho, configura-se como Movimento Negro a diversidade de grupos e entidades negras, em seus diferentes graus de envolvimento com a questão racial, que tiverem como um de seus objetivos melhorar as condições de vida da população negra. Abrangeria o conjunto de iniciativas de natureza política, educacional e cultural incorporando, dessa forma, tanto as reivindicações culturais quanto as referentes às condições sócio-econômicas dos negros, entendendo ambas como estratégias políticas que buscam a garantia de direitos.

Assim, procuro observar as transformações na discussão da questão racial, a postura do Poder Público e a relação deste com o Movimento Negro e como as políticas de ações afirmativas vão sendo introduzidas nessa interação.

## O conceito de cidadania

Na medida em que observo a constituição de direitos referentes à questão racial no Brasil, faz-se necessário explicitar a maneira como esse processo é pensado, relacionado à forma como utilizo o conceito de cidadania.

Inicialmente, gostaria de retomar algumas reflexões e questões clássicas explicitadas pelo sociólogo Thomas H. Marshall, a respeito da cidadania na sociedade inglesa, no período do pós-guerra.

Marshall estava preocupado com a relação entre democracia e capitalismo. Ressalta, em seu texto, o que entende ser a hipótese sociológica latente no ensaio do economista Alfred Marshall:

> "[Alfred Marshall] Postula que há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade - ou, como eu diria, de cidadania – o qual não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos na sociedade. Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida." (Marshall, 1967: 62)

E em seguida, expõe sua questão:

> "Perguntarei se parece haver limites além dos quais a tendência moderna em prol da igualdade social não pode chegar ou provavelmente não ultrapassará, e estarei pensando não em custo econômico (deixo esta questão vital para os economistas), mas nos limites inerentes aos princípios que inspiram essa tendência. Mas a tendência moderna em direção da igualdade social é, acredito, a mais recente fase de uma evolução da cidadania que vem ocorrendo continuamente nestes últimos 250 anos." (Marshall, 1967: 63)

Realiza, então, uma divisão do conceito de cidadania, distinguindo três dimensões, ou elementos: a civil, a política e a social, sendo cada uma delas relacionada a um período formativo.

A cidadania civil ou legal teria se desenvolvido no século XVIII, como resposta ao absolutismo, caracterizando-se pelos direitos necessários à liberdade individual - pela liberdade de ir e vir, de palavra, pensamento, religião, pelo direito à propriedade e à justiça. As instituições associadas a esses direitos são os tribunais de justiça.

Na cidadania política, associada ao século XIX, desenvolvem-se os direitos referentes à participação no exercício do poder político, com a extensão do direito ao voto em escala cada vez maior. A ela correspondem as instituições do parlamento e os conselhos do Governo local.

Quanto à cidadania social, desenvolvida principalmente no século XX, inclui os direitos a um mínimo de bem-estar econômico e social, sendo o sistema educacional e os serviços sociais as instituições a ela relacionadas.

Pode-se dizer que a resposta de Marshall ao problema de como reconciliar a estrutura formal da democracia política com a conseqüência social do capitalismo, ou seja, como reconciliar igualdade formal com a continuidade da divisão de classe social, foi o Estado de Bem-Estar Social experimentado no século XX, visto como a possibilidade da expansão dos direitos de cidadania.

Suas idéias a respeito da cidadania tiveram grande influência na sociologia norte-americana e brasileira. Nesse momento, gostaria de discutir algumas delas a partir das reflexões desenvolvidas por Bryan S. Turner e José Murilo de Carvalho a seu respeito, que acrescentam importantes perspectivas teóricas para o debate envolvendo a construção de direitos no Brasil, como o relacionado às políticas de ações afirmativas.

Turner (1994) procura redefinir o conceito de cidadania de uma maneira mais próxima da teoria sociológica que da ciência política:

> "Cidadania pode ser definida como um conjunto de práticas (judicial, política, econômica e cultural) que define uma pessoa como um membro competente da sociedade, e que como conseqüência direciona o fluxo de recursos às pessoas e grupos sociais." (Turner, 1994: 2)

O autor enfatiza a idéia de prática, referindo-se à construção social dinâmica da cidadania, que muda historicamente como conseqüência de lutas políticas. A partir dessa perspectiva, relaciona quatro formas de manifestação do conceito de cidadania, que devem ser observadas quando tratamos de uma teoria geral a respeito: a) o conteúdo dos direitos e obrigações sociais; b) a forma ou tipo que adquirem tais direitos e obrigações (passiva ou ativa); c) as forças sociais que produzem tais práticas; d) os arranjos sociais, através dos quais tais benefícios são distribuídos para os diferentes setores da sociedade.

Dessa forma, uma das críticas de Turner a Marshall refere-se ao fato deste não esclarecer quais os mecanismos que estariam atuando no desenvolvimento da cidadania. Entende não estar claro, por exemplo, que os direitos civis e políticos antecedem os sociais, questão debatida no Brasil e nos Estados Unidos (neste último principalmente quanto aos direitos dos negros). Marshall teria descrito como evoluíram historicamente os direitos sociais e suas instituições na Inglaterra referindo-se muito pouco ao papel das classes sociais, dos movimentos sociais ou mesmo da luta social travada na promoção dos direitos de cidadania. De acordo com Turner, "seu modelo evolutivo sugere uma transição pacífica ou gradual para a cidadania." (1994: 8)

Outra questão levantada por Turner é a da possibilidade de existir uma versão mínima do que seja cidadania ou se esta pode ser tão diversa quanto as diferentes tradições sociais e culturais. Nesse sentido, busca especificar algumas das formas que elas podem assumir. No que se refere à Europa, identifica, por exemplo, quatro formas típicas ideais de cidadania: de acordo com o seu desenvolvimento a partir de baixo ou de cima da sociedade (dizendo se ela é ativa ou passiva); e com relação à sua ocorrência no espaço público ou privado.

A partir dessa redefinição, podemos dizer que Turner considera a cidadania social tanto uma condição para a integração social, por prover significação normativa institucionalizada de pertencimento social, baseada na forma legal e outras de direito, quanto um conjunto de condições que promove o conflito social onde os direitos sociais

não estão adequados. (1994: 11-12) Essa ambigüidade no caráter da cidadania também se reflete na sua história, dando elementos para verificarmos se esta ocorreu como uma forma de incorporação social ou como um conjunto de condições para a luta social.

José Murilo de Carvalho entende que a tese da evolução dos direitos de Marshall é convincente do ponto de vista histórico, e lógico, acrescentando que

> "a combinação dos três direitos, e nesta seqüência, em que o exercício de um deles levava à conquista do outro, parece-me ter constituído um precioso elemento para explicar a solidez do sentimento democrático e a maior completude da cidadania nos países do ocidente europeu e nos Estados Unidos. A cidadania foi uma construção lenta da própria população, uma experiência vivida: tornou-se um sólido valor coletivo pelo qual se achava que valia a pena viver, lutar e até mesmo morrer." (Carvalho, 1992: 96)

No entanto, pensando no contexto histórico brasileiro e na maneira com que tais direitos foram instituídos, Carvalho levanta algumas objeções à construção de Marshall. Basicamente, aponta que a definição de direitos, no Brasil, ocorreu na ordem inversa da que propõe Marshall e por vezes de maneira passiva e paternalista. Nesse aspecto, aproxima-se da perspectiva adotada por Turner a respeito da importância de analisar o caráter passivo ou ativo da construção de tais direitos, incorporando a forma de constituição desses direitos e as forças sociais atuantes na sua efetivação.

Carvalho lembra, inicialmente, que

> "a Constituição imperial [brasileira] de 1824 registrou, de uma vez, os direitos civis e políticos como apareciam nas principais constituições liberais européias da época. Eles surgiram pelo ato de fundação da nacionalidade, realizado quase sem luta, numa transição pacífica do regime colonial para a vida independente. Transição que estava muito distante da longa luta empreendida pelos ingleses e da dramática experiência da Revolução Francesa." (1992: 96)

Sobre as forças sociais que produziam tais direitos, Carvalho afirma que "a pressão popular pelo direito do voto, por exemplo, foi quase inexistente no Brasil. No século passado houve mesmo retrocessos, como o da lei da eleição direta de 1881, que tirou o voto dos analfabetos num país em que eles constituíam oitenta por cento da população." E que "talvez o único movimento a demandar participação eleitoral nos 170 anos de vida independente do país tenha sido o das Diretas." (1992: 97)

Esses autores defendem a importância de se analisar não apenas as mudanças de conteúdo e de forma dos direitos, mas também observar as forças sociais que atuaram nessas mudanças e as características que estas adquiriram. À análise propriamente dos

conteúdos dos direitos relacionados à questão racial, acrescento os mecanismos e forças sociais atuantes na sua construção e a forma, passiva ou ativa, e espaço, público ou privado, a partir dos quais a cidadania se desenvolve.

Racismo, discriminação e preconceito

O senso comum brasileiro, a própria Constituição e legislação ordinária associam e confundem racismo, discriminação e preconceito raciais, abstendo-se de uma distinção entre eles, o que dificulta a compreensão das relações raciais e, principalmente, uma melhor definição das possibilidades da ação política, jurídica e educacional.

Pierre-André Taguieff, refletindo sobre a questão, faz uma tripartição do fenômeno global chamado 'racismo', decompondo-o em elementos distintos mas interligados: a ideologia racista, a discriminação e o preconceito.

O preconceito caracterizar-se-ia por uma atitude, sentimento e disposição afetiva imaginária sobre uma pessoa ou grupo de pessoas, que pode tornar-se uma crença, regulando a ação dos indivíduos ou grupo de indivíduos, sua capacidade de percepção e julgamento. (cf. Taguieff, 1988) Ele não seria fruto apenas da ignorância, no sentido de um pré-conceito, ou restrito ao âmbito privado das decisões individuais, mas poderia ser pensado também em sua dimensão social.

Concordando com Hédio Silva Jr. (cf. 1995), contra o preconceito não caberia a ação penal, punitiva, mas sim medidas persuasivas e preventivas destinadas a eliminar estereótipos depreciativos violadores da dignidade da pessoa humana, que teriam na educação, formal e informal, um espaço privilegiado de ação. Isso significa que "o preconceito racial escapa, por princípios, ao tipo jurídico-político da ação anti-racista". (Munanga, 1998: 48)

A discriminação definiria comportamentos, práticas ou ações coletivas supostamente observáveis e relativamente mensuráveis, baseadas no tratamento diferencial de pessoas visando a classificação, separação ou hierarquização em categorias sociais. (cf. Taguieff, 1988) Pode envolver graus de ação distintos, como a segregação, por exemplo, entendida como uma forma de fixar fronteiras de separação entre grupos; ou esferas diversas, como a desenvolvida no âmbito institucional.

O termo 'discriminação institucional', alvo de controvérsias e debates no final da década de 60 e início de 70 nos Estados Unidos, traz embutido o argumento que, mesmo um governo não sendo oficialmente racista e a discriminação racial sendo proibida e penalizada, o próprio funcionamento das instituições sociais causaria prejuízos à população negra, por exemplo. Esse conceito associa a discriminação às desvantagens concretas que atingem, sistematicamente, certos grupos sociais; dessa forma, pensa-a como passível de correção, compensação ou prevenção, sustentando a adoção de políticas como as ações afirmativas.

Como ao preconceito vinculo uma ação persuasiva, à discriminação podemos estabelecer uma sanção estatal punitiva, mas também, em certo sentido, persuasiva, com o objetivo de incentivar práticas e iniciativas não-discriminatórias. (cf. Silva Jr., 1995) Ainda dentro da concepção de discriminação institucional, também pode ser reivindicado um caráter preventivo ou de restituição para as ações de combate à discriminação.

Por último, o racismo seria entendido enquanto uma ideologia, um sistema explícito de representações e avaliações, uma concepção filosófica de mundo que busca justificar e legitimar ações (cf. Taguieff, 1988); e como uma doutrina onde o conceito de raça é empregado; derivando de uma doutrina racialista[9], de uma teoria das 'raças'. (Guimarães, 1999) O racismo, desse modo, não pode ser associado a qualquer tipo de discriminação, mas àquela praticada em função de uma distinção racial, o mesmo ocorrendo no caso do preconceito.

Alguns estudos defendem a existência de uma continuidade entre atitudes e atos racistas, a partir de uma relação causal. Taguieff, retomando O. Klineberg e G. Myrdal e a hipótese de uma reação circular entre preconceito e discriminação, entende que existe uma interação entre os três elementos do racismo; estes relacionam-se, interferem-se, encaixam-se e reforçam-se. (cf. 1988: 255)

[9] Entendendo aqui a existência de uma ordem natural, não necessariamente biológica, pois tanto pode ter uma justificativa científica (endodeterminada), quanto também teológica (origem divina) ou cultural (em termos de necessidade histórica). (Guimarães, 1997: 27)

## 2. Ações Afirmativas nos Estados Unidos: um paradigma

A recente literatura, os pesquisadores e a maior parte das lideranças entrevistadas identificam nos Estados Unidos a principal referência para a discussão sobre políticas públicas voltadas para a questão racial no Brasil, apesar das experiências envolvendo ações afirmativas não estarem restritas àquele país. Esta aproximação não é algo recente; as situações raciais brasileira e norte-americana vêm sendo analisadas comparativamente há diversos anos, e têm influenciado a maneira como percebemos e respondemos ao racismo existente no país. (Tannenbaun, 1947; Frazier, 1968; Degler, 1976)

Mas utilizar os Estados Unidos enquanto um paradigma em termos de relações e políticas raciais expõe-nos a situações contraditórias. Ao mesmo tempo que as ações, conquistas e resultados alcançados naquele país oferecem importante exemplo de um Movimento Negro organizado e forte e do êxito no tratamento dessa questão, as possibilidades de experiências semelhantes ocorrerem no Brasil são muito contestadas; afinal, o tipo de racismo lá existente, com sua história de segregação e discriminação explícita e legal, é diferente do brasileiro, como também é diversa a organização da população negra, a conjuntura política e econômica à época de implantação das ações afirmativas, a estrutura da sociedade, entre outros aspectos. Temos hoje os Estados Unidos como principal modelo na discussão de ações afirmativas para a população negra, mas quais os limites e possibilidades dessa aproximação?

Com o objetivo de encontrar algumas pistas nesse sentido, levanto alguns fatores que, de algum modo, influenciaram a implementação dessas ações; reconstruo o contexto histórico norte-americano quando de seu desenvolvimento e as formas por ele assumidas, apresentando o que significaram as transformações ocorridas à época.

Em seguida, observo como elas afetaram o acesso ao ensino superior no país, quais as especificidades da área e que mudanças estão em curso. Finalmente, aprofundando as avaliações e controvérsias atualmente existentes nos Estados Unidos, depois de quase 40 anos de experiência envolvendo ações afirmativas e um significativo acúmulo de discussão a respeito, exponho alguns argumentos e hipóteses explicativas do porquê das mudanças e polêmicas atuais, a partir de decisões da Suprema Corte, de ações dos Presidentes da República, do poder legislativo e de instituições, como as universidades.

**2.1. A Construção das Ações Afirmativas**

> "A lei não pode fazer com que a pessoa me ame, mas pode fazer com que ela não me elimine." Martin Luther King

Um importante aspecto a ser observado ao reconstruirmos a história das ações afirmativas refere-se ao fim da segregação legal ou indireta nos Estados Unidos, o que, no entanto, não deve ser confundido com elas. O sistema segregacionista norte-americano, mais conhecido como sistema Jim Crow[10], envolvia leis que implementavam e legitimavam o racismo, por meio da separação entre brancos e negros, em diversas áreas da vida social. Entretanto, houve um intervalo de trinta anos após a Guerra Civil no qual não existia nem o sistema de segregação nem a escravidão. O movimento segregacionista nasceria somente na década de 1890, atingindo seu ápice no final da primeira década do século XX. Efetivamente, nesses trinta anos, existiu uma separação entre brancos e negros nas relações cotidianas e mesmo nas escolas, mas a segregação como uma solução para o problema racial surgiu apenas mais tarde.

O período da Reconstrução norte-americana inicia-se depois do fim da Guerra de Secessão (1861-1865), com o sistema de escravidão sendo extinto em 1863, através da Emenda nº 13. Em 1868, a Emenda nº 14 estabelece que os afro-americanos são cidadãos plenos dos Estados Unidos e proíbe que os estados lhes neguem proteção igualitária e um processo judicial justo. No ano de 1870 é aprovada a Emenda nº15, garantindo que não será negado ou manipulado o direito ao voto, com base na raça. Simultaneamente, a primeira lei segregacionista é votada no Tennesse, estabelecendo a separação entre afro-americanos e brancos em transportes e estabelecimentos públicos. Os demais estados sulistas seguem o mesmo caminho. Em 1896, no caso Plessy versus Ferguson, a Suprema Corte decide que leis estaduais requerendo a separação das raças são permitidas pela Constituição, desde que acomodações iguais sejam destinadas a afro-americanos e brancos e estabelece, assim, o que ficou conhecido como doutrina do 'separados-mas-iguais'. Esse sistema fez parte, principalmente, da política e costumes dos estados sulistas, associado, por alguns, à própria escravidão, sendo ambos vistos como 'costumes de trezentos anos' no sul. (Muse, 1966)

---

[10] O termo 'Jim Crow' era usado nos Estados Unidos como um nome genérico para tratar uma pessoa negra. 'Jim' seria uma variante de Jemmy e 'Crow' seria vangloriar-se. O termo 'Jim Crow' era o refrão de uma melodia popular sobre o negro: "Wheel about and turn about and jump Jim Crow".

O declínio do sistema já era visível em meados do século XX, quando a segregação perdera sua hegemonia na maior parte do país. No âmbito escolar, por exemplo, fora abolida em todos os estados com exceção dos dezessete do Sul e da fronteira, do Distrito de Colúmbia, de Kansas e de outras cidades espalhadas em três estados do Oeste. O marco histórico desse processo de dessegregação formal e legal viria em 1954, no caso Brown versus The Board of Education of Topeka, com a decisão da Suprema Corte em declarar inconstitucional a segregação de alunos em escolas públicas com base na raça. No entanto, sua implementação da decisão não foi nem imediata nem isenta de resistências das mais diversas, fazendo com que a integração em todas as escolas levasse dez anos.

A decisão Brown ocorreu em 1954, o primeiro decreto a respeito foi emitido somente em 1955 e o prazo para cumprimento foi até 1956. Em 1955, em oito estados do sul, nenhuma criança negra havia sido admitida em qualquer escola pública para crianças brancas. (cf. Muse, 1966: 33) Em 1956 é lançado o Manifesto Sulista, atacando a decisão Brown e desafiando tanto a Suprema Corte quanto o governo central, sendo significativa a atuação de representantes do povo nas assembléias estaduais e no Congresso Nacional, juntamente com a criação dos Conselhos de Cidadãos (ou de brancos) nos estados e cidades como meio de reforçar a oposição à integração. Na esfera jurídica, a execução da decisão foi atribuída aos tribunais inferiores (distritais), que pouco faziam, ficando sua efetivação, na prática, nas mãos da NAACP[11].

O processo de dessegregação e integração da população negra à sociedade e escolas levou a transformações que criaram situações extremas e até mesmo paradoxais para a sociedade da época. Um exemplo das disposições existentes foi o movimento pelo fechamento de escolas públicas.

> "Temendo que a integração fosse imediatamente imposta, diversas centenas de irados cidadãos brancos [do condado de Prince Edward, Virgínia] surgiram diante da junta para instar que o condado abolisse as escolas públicas. A junta agiu em conformidade: por unanimidade de votos, aboliu todos os fundos para atividade escolar. Em uma reunião maciça, a 7 de junho [de 1955], com o comparecimento de uns 1.300 cidadãos, foi formada uma organização e lançada uma campanha para levantar fundos com a intenção de providenciar escolas particulares para as crianças brancas do condado." (Muse, 1966: 33)

[11]A NAACP - National Association for the Advancement of Colored People (Associação Nacional para a Melhoria das Pessoas de Cor) foi fundada em 1910 por W.E. B. du Bois, Jane Addams, John Dewey e outros, com o objetivo de atacar as bases legais da subordinação racial, durante o sistema Jim Crow. Procurava garantir, inicialmente, condições iguais para os negros dentro do apartheid racial. (cf. Morris, 1993)

As ações de resistência à integração não envolveram apenas o Estado da Virgínia, nem a restrição a fundos públicos para a educação. Em 1957, a assembléia legislativa do Texas decidiu que os fundos escolares seriam suspensos em qualquer distrito onde houvesse integração dos negros sem aprovação anterior, o que deixou fora da escola dezesseis mil alunos, negros e brancos. Também foram aprovadas diversas leis pró-segregação, como as seguintes, referentes à Virgínia: plano de privilégios educacionais para que os alunos brancos pudessem fugir à integração freqüentando escolas particulares; lei de 'designação de alunos', a ser realizada por uma junta escolar que estabeleceria critérios outros que não de raça para determinar a escola a ser cursada, mas que mantivesse como resultado a separação de brancos e negros; suspensão de todos os fundos escolares e posteriormente dos fundos estaduais de qualquer distrito em que crianças negras fossem admitidas em escolas brancas; abolição da lei de freqüência escolar compulsória, no intuito de impedir que alguma criança branca, quando só existisse a possibilidade de cursar escolas integradas, tivesse de ir à escola. (cf. Muse, 1966)

O fechamento das escolas e extinção dos fundos educacionais, ação restrita a alguns estados sulinos, foram realizados de maneira improvisada e suas conseqüências, como a permanência de crianças fora da escola, geraram insatisfações que acabaram por extingui-las e enfraqueceram a resistência à integração. Nem todos os distritos estavam organizados ou tinham recursos suficientes para financiar o estudo das crianças brancas em escolas particulares, quase inexistentes na época. Mas esta permaneceu uma opção de não integração em algumas localidades, como a Virgínia que, em 1962, tinha 8.518 crianças recebendo 'bolsas de estudos' para freqüentar escolas particulares. Devemos observar que essas ações do Sul branco, racista e conservador, além de demonstrarem os ânimos e limites a que estavam dispostos, confrontavam abertamente o ideal americano e o papel privilegiado da educação nessa sociedade.

Em 1960, começaram as manifestações mais declaradas pelos direitos civis e contra segregação, lideradas pelo protesto estudantil, que amplamente exploraram as contradições da democracia e liberalismo norte-americano. Organizações e protestos negros aos poucos ganhavam força e adesões. Em fevereiro desse mesmo ano, quatro jovens iniciam um protesto pacífico contra a segregação racial em restaurantes, que posteriormente leva a uma série de boicotes em diversas áreas. É forte e crescente a influência de lideranças negras de alcance nacional, como Martin Luther King e Malcolm

X, ambos assassinados, e a posterior radicalização de alguns grupos, como os Panteras Negras. O apoio e envolvimento da população negra em relação a esses movimentos pode ser observado na 'Marcha sobre Washington por empregos e liberdade', realizada em 29 de agosto de 1963, reunindo 250 mil pessoas. A luta pelos direitos civis dos negros também recebia o apoio de grupos religiosos protestantes, católicos e judeus, e de lideranças brancas. A questão racial inseria-se na agenda nacional.

Mas a dessegregação racial refletia mudanças na situação da população negra? A inexistência de leis racistas garantia a igualdade de oportunidades a todos? Aos poucos, ia-se descobrindo ser preciso mais do que uma posição neutra por parte do Poder Público. As ações afirmativas surgem quando relativo consenso se estabelece em torno da necessidade de uma postura ativa no combate à discriminação racial e melhoria efetiva das chances oferecidas àqueles que tiveram seus direitos legalmente negados durante séculos.

William G. Bowen e Derek Bok (1998) oferecem-nos uma visão histórica da situação sócio-econômica da população negra e branca dos Estados Unidos antes e depois da II Guerra Mundial. Afirmam que, em 1940, aproximadamente 90% dos negros viviam em condições de pobreza; recebiam educação de qualidade inferior a dos brancos; menos de 2% dos negros chegavam ao ensino superior; o mercado de trabalho excluía-os dos melhores empregos; e quase não existia participação política. Com a II Guerra Mundial, houve uma onda de migração negra do sul para as fábricas do norte, e essa situação, juntamente com o crescimento posterior da economia norte-americana, trouxe melhorias às condições materiais dos negros. No entanto, mesmo com o crescimento econômico geral ocorrido nos Estados Unidos no período do pós-guerra e com os benefícios decorrentes dos Programas do New Deal, o progresso dos negros, antes da adoção de políticas de ações afirmativas, era muito lento. A média de escolaridade dos negros de 25 a 29 anos, em 1940, era de 7 anos, tendo passado para 10,5 anos em 1960; apenas 12% dos negros de 25 a 29 anos completava o segundo grau, passando para 38,6% em 1960; e menos de 2% poderia chegar ao ensino superior, porcentagem que passou para 5,4% em 1960. (Bowen & Bok, 1998: 1-2)

Mas, além do contexto de crescimento da economia, do aumento das tensões raciais e da organização dos movimentos negros pressionando por ações efetivas, devemos também observar a situação internacional do momento, como fatores a

influenciar as mudanças ocorridas. Com a Guerra Fria e o medo da ameaça comunista, o modelo capitalista e democrático norte-americano passava por um questionamento quanto à sua incapacidade de responder ao problema da inclusão da população negra em sua sociedade, o principal dilema americano, como o formulou Gunnar Myrdal, em 1944.

A participação do Poder Público na elaboração de respostas para tais pressões existia, mas era ainda muito fraca e formal até os anos 60. Iniciativas federais relativas à adoção de uma política anti-segregacionista já vinham sendo adotadas desde o pós-guerra. Mesmo antes desse período, temos em 1941 a assinatura de uma Ordem Executiva pelo então Presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, proibindo a discriminação contra minorias nos contratos com as Forças Armadas. Quando de seu mandato, o Presidente Harry Truman (1945-1952) nomeou uma comissão mista ('brancos e negros ilustres') para o levantamento e proposição de recomendações para a ampliação dos direitos civis. De forma a assegurar esses direitos, o relatório por ela elaborado, em 1946, sugeriu um programa positivo para "fortalecer os direitos civis e (...) a eliminação da segregação, baseada em raça, cor, credo ou origem nacional". (Contins & Sant'Ana, 1996: 210) Mas a situação permanecera a mesma por mais dez anos, até a decisão Brown. Depois do início do processo de dessegregação, foi aprovada em 1957, uma Lei de Direitos Civis criando uma comissão cuja função seria investigar infrações aos direitos civis e também violações aos direitos de voto, e em 1960 foi elaborada outra Lei de Direitos Civis visando garantir o voto negro; mas ambas ainda enfrentaram a oposição sulista.

Em 1961, com a posse do Presidente John F. Kennedy (1961-1963), uma postura mais ativa no sentido da construção das políticas de ações afirmativas se inicia, sendo o termo empregado, pela primeira vez, por Kennedy, já no seu primeiro ano de mandato, na Ordem Executiva nº 10.925, através da qual cria a Comissão para a Igualdade de Oportunidade no Emprego - EEOC. No ano de 1962, o Presidente expede ordem proibindo a discriminação racial em projetos federais de habitação e, no mesmo ano, o Ministério de Saúde, Educação e Bem-Estar, ausente até um momento anterior, passou a garantir a integração final de escolas públicas do sul negando aos distritos escolares que permanecessem segregando assistência financeira federal. A principal peça legal para a dessegregação racial, sobretudo para o suporte às ações afirmativas, viria em 1964 com a aprovação de nova Lei de Direitos Civis pelo Congresso e assinada pelo Presidente

Lyndon Jonhson (1963-1968), assim como a Lei de Direito de Voto em 1965, ambas contando no momento com apoio majoritário no parlamento.

Da lei de 64 ressalto os artigos VI, proibindo a discriminação com base na raça ou nacionalidade em programas assistidos financeiramente pelo governo federal, e VII, vedando a "discriminação com base na raça, cor, religião, sexo ou origem nacional, pelos empregadores" e criando "uma comissão de oportunidade igual de empregos, bipartidária, no intuito de eliminar práticas de emprego ilegais".

Terry Eastland (1997) analisando a origem das ações afirmativas a partir da atuação das várias administrações desde o Presidente John F. Kennedy, identifica a administração do Presidente Lyndon Jonhson, do partido Democrata, como a responsável pelos primeiros passos na direção dessas políticas. Além da Lei de Direitos Civis, temos a Ordem Executiva nº 11.246, de 1965, que impõe as ações afirmativas na contratação e promoção para todos aqueles que recebem verbas de contratos com a Federação, estabelecida pelo Presidente com o objetivo de fortalecer e ampliar a Ordem anterior (nº 10.925). (cf. Glazer, 1987)

O Presidente Lyndon Jonhson, em discurso na Universidade de Harvard em 1965, antes da aprovação da Lei de Direito de Voto, referiu-se ao momento como um estágio mais profundo dos direitos civis, que teria como objetivo

> "'não apenas liberdade mas oportunidade, não apenas eqüidade legal mas habilidade humana, não apenas igualdade como um direito e teoria, mas igualdade como um fato e igualdade como um resultado'". (Eastland, 1997: 40)

O Presidente, de maneira simples mas objetiva, explica sua visão da situação:

> "Freedom is not enough. You do not wipe away the scars of centuries by saying now you're free to go where you want and do as you desire and choose the leaders you please. You do not take a person who for years has been hobbled by chains and liberate him, bring him up to the starting line of a race and them say, you're free to compete with all the others, and justly believe that you have been completely fair... It is not enough just to open the gates of opportunity. All our citizens must have the ability to walk through those gates." [12] (Eastland, 1997: 39)

[12] "A liberdade não é suficiente. Não apagamos as cicatrizes de séculos dizendo 'agora você é livre para ir aonde quiser e fazer o que desejar e escolher os líderes que lhe agradarem.' Não pegamos uma pessoa que por anos ficou presa por correntes e a libertamos, a trazemos para o início da linha de partida de uma corrida e daí dizemos, 'você está livre para competir com todos os outros', e acreditamos que, com isso, fomos completamente justos... Não é suficiente apenas abrir as portas da oportunidade. Todos nossos cidadãos devem ter a habilidade necessária para atravessar essas portas."

Sua compreensão do problema justifica a postura assumida por seu governo no cuidado com a questão racial e na forma como buscou garantir a igualdade de oportunidades, possibilitando o tratamento desigual àqueles que estavam em situações desiguais. Juntamente com essa mudança no entendimento do que seja igualdade, também foi-se desenvolvendo uma noção mais ampla do que seria discriminação racial e seus diversos mecanismos, que ficou conhecida como 'discriminação institucional'. Esse termo teria sido empregado, inicialmente, pela EEOC, encarregada de aplicar o Artigo VII, que definiu-a como "toda conduta que afeta adversamente a oportunidade de emprego de grupos minoritários". (Eastland, 1997: 46) A Comissão entendia que a identificação de discriminação intencional explícita era muito difícil, e que as desigualdades raciais constatadas em dados estatísticos deveriam ser atribuídas a falhas generalizadas reportadas às instituições atuantes em áreas como educação, moradia, trabalho, exigindo medidas que alterassem essa situação.

Essa definição foi reforçada pelas administrações seguintes e por decisões favoráveis da Suprema Corte, como o caso Griggs versus Duke Power Company. Neste caso, julgado em 1971, a Corte decidiu que a exigência, por exemplo, do diploma de 2º grau ou equivalente para alguns empregos que a Companhia Duke Power oferecia violava o Artigo VII, pois entendeu que este proibia não apenas a discriminação explícita mas também práticas que são justas na sua forma mas discriminadoras quando operacionalizadas. "Afirmou que a ausência de intenção discriminatória não era suficiente para redimir procedimentos empregatícios que provocassem um 'impacto desigual' sobre grupos minoritários ao excluí-los das oportunidades de emprego." (Contins & Sant'Ana, 1996: 213) O ônus da prova também foi invertido, passando para o acusado a responsabilidade de demonstrar a ausência dessas práticas.

A distinção de dois momentos das ações afirmativas, entendidas como políticas 'color-blind' até meados dos anos de 1960 e que depois teriam se transformado em políticas 'race-conscious', traz como ponto central a idéia de proporcionalidade de representação dos grupos na sociedade.

A iniciativa usualmente associada ao uso de ações afirmativas em termos numéricos e do sistema de cotas é o Plano da Philadélphia, fortalecido durante a administração do Presidente Ricard Nixon (1969-1972), do partido Republicano, através do Escritório de Queixas de Contratos Federais - OFCC, ligado ao Ministério do

Trabalho, mas que foi aplicado, pela primeira vez, com curta duração, em 1966. (cf. Eastland, 1997) Abandonado, no mesmo ano, diante das acusações de violação da ordem competitiva, o Plano é reelaborado em 1969 e passa a exigir uma série de metas e porcentagens a serem alcançadas para o aumento da contratação de minorias.

Em 1969, o Presidente Richard Nixon cria também, através de uma Ordem Executiva, o Escritório de Empresas de Negócios de Minorias - OMBE, com o objetivo de incentivar financeiramente empresas geridas por minorias. Esta e outras iniciativas semelhantes traziam consigo a idéia do desenvolvimento de um 'capitalismo negro'.

Até a administração de Jimmy Carter permanece ainda um relativo consenso a respeito das ações afirmativas. Assim, como reconhecem até mesmo opositores atuais destas políticas, a criação, desenvolvimento e consolidação das ações afirmativas foi algo que envolveu tanto Republicanos quanto Democratas, e desenvolveu-se, em diferentes graus, no setor público e privado, nos governos federal, estadual e municipal. (Eastland, 1997) Elas assumiram a forma de ordens executivas presidenciais, leis, decisões judiciais principalmente da Suprema Corte, iniciativas privadas, individuais ou institucionais. Com a administração do Presidente Ronald Reagan (1981-1988), esse compromisso por melhoria das condições da população negra começa a ser rompido e inicia-se uma ofensiva contra as ações afirmativas, característica dos impasses atuais. As decisões e iniciativas que configuram esse processo, relativizadas quanto ao seu impacto de acordo com as posições adotadas a respeito das ações afirmativas, serão analisadas adiante.

No entanto, é necessário ressaltar que a defesa dos direitos da população negra, além de representar um paradoxo ao tradicional papel ocupado pelo Estado norte-americano, historicamente 'mínimo' e pouco interventor, também significou uma mudança no modelo federalizado e descentralizado de poder vigente no país, onde a União foi decisiva e a principal agente na implementação de ações afirmativas e garantia de direitos desrespeitados pelo poder local de estados e municípios.

**2.2. A Educação e o Ensino Superior**

> "Os propósitos e valores de uma instituição educacional são freqüentemente revelados de forma mais explícita pelas opções tomadas para a seleção de seus alunos." Bowen & Bok

Dentro da visão liberal norte-americana, a educação e, em especial, a educação pública, é percebida como fundamental para o sistema político democrático do país, tanto como principal mecanismo de equalização das oportunidades na sociedade como meio socializador e sustentador de seus valores. As escolas públicas simbolizaram e serviram de referência principal para as lideranças negras, desde a libertação, como possibilidade de mobilidade social. Diante da importância conferida à educação nessa sociedade que tem, ainda hoje, como seus valores centrais o 'self-made man' e o mérito individual, uma observação mais detida sobre alguns acontecimentos limites e paradoxais ocorridos e uma discussão mais detalhada acerca das mudanças no ensino superior, possibilitariam uma melhor compreensão do impacto das ações afirmativas no país.

Dentro da história do desenvolvimento da educação superior norte-americana, o ano de 1945, depois do fim da Segunda Guerra Mundial, representa o início da grande massificação desse nível de ensino que, entre 1950 e 1985, teve seu número de matrículas aumentado em cinco vezes. (American Universities and Colleges, 1987; Bok, 1988) Também temos a criação da G.I. Bill, em 1944, com o objetivo de resolver o problema da inserção na sociedade dos veteranos da II Guerra Mundial. Em 1949, o bem sucedido programa de incentivo a ex-combatentes para continuarem ou retornarem ao ensino superior, que passava a ser custeado pelo governo federal, possibilitou a matrícula de dois e meio milhões de estudantes nessas circunstâncias. Mas é necessário certo cuidado quando realizamos aproximações comparativas entre países, como o Brasil e Estados Unidos, em relação ao sistema de educação superior, pois suas histórias, dimensões, formas e características são distintas em diversos aspectos.

Nas instituições de ensino superior norte-americanas, a integração racial ocorreu de maneira diferente e mesmo antes da realizada na educação básica[13]. Antes da decisão de 1954, envolvendo o caso Brown versus Board of Education, podemos identificar, pelo menos, mais duas importantes decisões da Suprema Corte relacionadas ao ensino superior. Em 1938, a Corte decide que o Estado de Missouri havia violado a cláusula de igual proteção da Emenda nº 14, por ter impedido que negros se candidatassem aos exames da Faculdade de Direito da respectiva Universidade Estadual. Dez anos mais tarde, em 1949, a Corte decide que o Estado do Texas não satisfazia esta mesma Emenda, por manter Faculdades de Direito estaduais separadas para negros e brancos. Nos estados

[13] Usarei, para me referir aos níveis e tipos de instituições norte-americanas, os termos correspondentes no Brasil, salvo os casos em que não existam tais possibilidades.

do Sul, das suas onze universidades existentes, seis tinham matriculado negros juntamente com brancos antes da sentença Brown. Em 1955, as universidades que mantinham barreiras raciais eram cinco: Geórgia, Flórida, Alabama, Louisiana e Tennessee. (cf. Muse, 1966: 83) No ano de 1961, os negros cursavam mais de duzentas universidades e escolas no sul, estados da fronteira e Distrito de Colúmbia, que antes de 1955 eram restritas a brancos.

Os conflitos pela integração existiram no ensino superior, mas em dimensões menores, sendo o principal problema a melhoria nas possibilidades de acesso da população negra a esse nível de ensino, não obrigatório, não gratuito, majoritariamente privado e significativamente autônomo em relação ao governo federal[14].

Bowen & Bok (1998) afirmam que, antes de 1960, nenhuma faculdade ou universidade de elite norte-americanas empenhava-se no sentido de melhorar substancialmente o número de afro-americanos por elas admitidos. Alguns pequenos esforços, a partir de iniciativas particulares, podem ser observados no final dos anos 50. Em 1959, o diretor do 'College' de Mount Holyoke, Massachusetts começa a visitar escolas de ensino médio, em busca de afro-americanos promissores e, em 1964, chega a um total de 10 estudantes negros. (cf. Bowen & Bok, 1998: 4) Nessa mesma época, o reitor da Faculdade de Direito de Harvard decide aumentar o número de estudantes negros em sua instituição. Sensibilizado pelo fato da lei estar desempenhando na época um papel crucial na vida dos afro-americanos e por não existirem estudantes negros nas escolas de direito, o reitor cria cursos de verão para preparar candidatos afro-descendentes ao processo de admissão da faculdade. Seu exemplo foi seguido por diversas faculdades de direito e universidades como Dartmouth, Princeton e Yale[15]. (cf. Bowen & Bok, 1998: 5) Apesar do prestígio desfrutado por Harvard, esta não escapou das queixas sobre possível perda da qualidade de ensino, argumento utilizado pelos opositores das mudanças em curso.

---

[14] No ensino superior norte-americano, temos diversos tipos de instituições, públicas ou privadas, como as universidades (Escolas Profissionais e de Graduação) e uma variedade de outras instituições (Liberal Arts College, Community and Junior College, Upper Level Institution, entre outras), com cursos de quatro ou dois anos. Todas as instituições, quer sejam públicas ou privadas, são pagas, havendo a possibilidade de concessão de bolsas.

[15] Estas três universidades fazem parte da Ivy League, composta pelas 8 (oito) universidades mais prestigiadas e seletivas da costa leste norte-americana.

No entanto, mesmo com essas iniciativas por parte de algumas universidades, os negros ainda representavam por volta de 1% dos estudantes de universidades de elite antes de 1964. À época, dentro das experiências realizadas, não houve nenhuma alteração nos processos de admissão nem no custeio das anuidades.

Mudanças mais substantivas só viriam a ocorrer com o processo de implementação dos programas de ações afirmativas por parte do poder executivo, a partir de meados dos anos de 1960. Nessa época, os movimentos e protestos estudantis faziam parte do cotidiano das universidades norte-americanas e tiveram um importante papel na sensibilização e pressão por mudanças. (cf. Clark, 1993)

As transformações que se seguiram envolviam, principalmente, as melhores universidades do país e abrangiam alterações no processo de admissão, concessão de bolsas de estudo, contratação de professores e funcionários administrativos. O governo federal começa a exercer uma crescente presença nas instituições de ensino superior, proibindo a discriminação com base na raça, apesar da sua participação permanecer menor do que na educação básica, obrigatória, gratuita e fundamentalmente pública. Essa ação não se limitou a uma postura de não-discriminação mas procurou garanti-la através de incentivos financeiros nas universidades públicas e privadas, como no caso Bob Jones University versus Estados Unidos, de 1983, com a suspensão do direito de isenção de impostos das escolas privadas que praticassem discriminação racial.

Com a utilização de programas de ações afirmativas pelas universidades e a busca de resultados mais substantivos, ocorrem algumas mudanças no sistema de ingresso. Tradicionalmente, o grau de seleção e os critérios de admissão ao ensino superior variam de acordo com as regras de cada instituição mas, no geral, os fatores avaliados não são apenas acadêmicos. Dentro de um conjunto de ítens admitidos temos: a realização de um teste nacional padronizado de conhecimentos, chamado Teste para Acesso de Estudantes - SAT; a avaliação do desempenho dos candidatos no ensino médio, através de suas notas; carta de apresentação; os candidatos demonstrarem (através de entrevista pessoal) habilidades específicas para algumas áreas do saber; apresentarem uma carta de intenções sobre seu futuro; terem habilidades esportivas, artísticas e talentos diversos (porém não em faculdades profissionais); o fato de serem filhos de benfeitores da universidade ou de membros do alumni (associação de ex-alunos da universidade); estarem numa certa faixa de idade; serem residentes regionais. Com a adoção de programas de ações afirmativas

pelas instituições, pertencer a determinados grupos raciais passa a influir positivamente no ingresso do candidato. Mas não necessariamente todas utilizam os mesmos fatores ou dão a estes o mesmo peso.

Dentre os critérios de admissão da Universidade da Califórnia, por exemplo, exige-se que os alunos estejam entre os 12,5% melhores do segundo grau[16]. Desse grupo, o conselho de seleção escolhe os candidatos, servindo-se ainda de outros indicadores qualitativos e quantitativos. Um detalhamento da maneira como funcionava seu processo de seleção talvez possibilite entender melhor como era usado o critério racial:

> "Em 1995, todos os candidatos elegíveis foram classificados num ranking acadêmico. No primeiro estágio, a seleção baseia-se apenas em critérios acadêmicos, considerando-se média das notas, testes escolares, número de cursos além do mínimo exigido, prêmios e outras qualificações. No segundo estágio, além dos acadêmicos, são considerados critérios extra-acadêmicos. São, então, contabilizadas informações relativas à etnia, residência no estado da Califórnia e desvantagens acumuladas com base em baixos níveis de renda familiar, baixo nível de instrução dos pais e outros handcaps. Um terceiro estágio de escolha apoia-se numa leitura detalhada dos pedidos de admissão. Combinam-se os critérios acadêmicos e extra-acadêmicos. O resultado é um novo ranking, estabelecendo os pedidos de admissão que devem ser reconsiderados, sendo submetidos a nova avaliação." (Telles, 1996: 199)

Universidades utilizaram o critério racial no ingresso, variando desde um acréscimo na nota até o estabelecimento, mais ou menos flexível, de cotas, cursos preparatórios para o ingresso ou de complementação de curso, bolsas de estudo, parciais ou integrais, etc.

Levantando a dimensão das ações afirmativas nas universidades norte-americanas em termos numéricos, Bowen e Bok (1998) desmistificam, de certa forma, a impressão de que essas ações são amplamente utilizadas. Estimam que apenas de 20% a 30% das universidades e faculdades (de quatro anos) utilizam a raça como critério de admissão, o que não significa, ainda, que usem o sistema de cotas. A maioria das instituições de ensino superior aceitam seus candidatos sem que nenhum status especial seja atribuído a quaisquer deles, de acordo com a raça ou outro critério. Dessa forma, além dos programas de ações afirmativas não serem algo generalizado nesse nível de ensino, eles

[16] De 97% a 98% dos candidatos aceitos preencheriam plenamente esse critério. (Telles, 1996: 199)

estariam sendo utilizados, fundamentalmente, nas universidades mais seletivas e melhor colocadas no ranking nacional[17].

Quais os resultados das ações afirmativas no ensino superior? Melhoraram a situação? Resolveram o problema da desigualdade no acesso? A resposta a estas questões envolveria um trabalho específico de avaliação, que não é o objetivo dessa pesquisa. No entanto, podem ser apontados alguns indícios das transformações e impactos das ações adotadas.

Com relação ao acesso ao ensino superior, se em 1962, 4,2% da população negra com 25 a 29 anos completara 4 anos de 'college' ou mais, esse número passa para 8,1% em 1973 e 15,8% em 1998[18]. Mas, apesar do aumento do número daqueles com diploma superior, as desigualdades entre os grupos raciais, durante todo o período, permaneceram inalteradas. Estes dados indicam que não houve uma substituição de um grupo racial por outro na preferência pelo acesso geral às instituições de ensino superior, mas uma incorporação de ambos à medida que o ensino superior se expandia. Para uma avaliação dos resultados das ações afirmativas, torna-se necessário observar a maneira como ocorreu o acesso da população negra às universidades de elite, principal local de aplicação de tais políticas. Podemos ter uma relativa dimensão do seu impacto através das mudanças que se sucederam quando da extinção dos programas existentes, como no caso da Universidade da Califórnia, em 1996.

Nesse ano, o Conselho de Reitores da Universidade da Califórnia votou pelo abandono da raça, religião, sexo e etnia como critérios de admissão ou contratação em seus nove campi. As recomendações dos reitores passaram a ser: a) fim do uso da raça, religião, sexo, cor, etnia ou origem nacional, substituídos por critérios relacionados às condições sócio-econômicas; b) aumento da taxa de qualificação dos alunos que enfrentam dificuldades sócio-econômicas; c) definição de critérios suplementares de admissão em matéria de necessidade econômica e ambiente social; d) a partir de 1º. de janeiro de 1997, não menos de 50% e não mais de 75% de alunos de cada classe, em cada campus, devem ser admitidos com base exclusivamente no desempenho escolar. (cf.

---

[17] Os autores afirmam que não é possível levantar a informação exata de quantas universidades utilizam critérios raciais nos seus processos de admissão, mas utilizam estimativas bastante precisas realizadas por diversos pesquisadores. (cf. Bowen & Bok, 1998: 15)

[18] Em relação à desigualdade educacional entre os grupos raciais, em 1997 não havia diferenças entre brancos e negros, de 25 a 29 anos, que completaram o ensino médio, estando 86% desse grupo nessa situação.

Telles, 1996: 199) Como resultado, nas Faculdades de Direito de Berkeley e Los Angeles, que aboliram o critério racial na seleção de 1997, caíram em 66% e 56% o número de alunos negros e hispânicos que nelas ingressaram, e aumentaram em 13% e 15% os brancos e asiáticos, respectivamente[19].

Outras formas de seleção foram empregadas, como ocorreu na Universidade da Califórnia em Berkeley e na Universidade do Texas. A primeira passou a desenvolver projetos de diversidade e apoio às escolas públicas de ensino médio em bairros pobres, visando melhorar a qualidade destas e com isso facilitar o ingresso dos seus alunos na instituição de ensino superior; a segunda aboliu o sistema de cotas raciais e passou a valorizar as notas do ensino médio dos seus candidatos selecionados dentre os dez por cento melhores alunos das escolas públicas, facilitando seu ingresso. Apesar destas universidades apenas modificarem mas não extinguirem seus programas de ações afirmativas, os resultados por eles alcançados continuam pouco efetivos em relação às políticas adotadas anteriormente. Uma nova pressão por maiores esforços nesse sentido pode ser observada, ao menos no Estado da Califórnia, a partir de 1998 quando são eleitos número significativo de representantes estaduais de origem hispânica, mudando o perfil da Assembléia Estadual e as posições a respeito dos direitos de grupos minoritários, que vinham sofrendo uma série de restrições analisadas com maiores detalhes a seguir.

**2.3. Impasses: algo recente?**

Alguns autores entendem que não existe um conhecimento mais profundo acerca das políticas de ações afirmativas por parte da população norte-americana em geral, com uma tendência da mídia a simplificar e confundir a discussão, segundo afirmação de Lincoln Caplan[20]. (1997) O debate, às vezes polarizado entre defensores e opositores, levando-nos a supor que existam duas posições claras e definidas a respeito, na verdade é permeado por ambigüidades, ou pelas 'ironias das ações afirmativas'. (cf. Skrentny: 1996) As mudanças atuais são vistas no Brasil como representando o fim das ações afirmativas ou como uma prova de sua ineficiência. Se quisermos analisar os limites e

[19] Em números absolutos, os alunos negros e hispânicos passaram de 162 e 212, em 1996, para 55 e 94, em 1997 respectivamente.

[20] As pesquisas de opinião pública sobre o apoio da população às ações afirmativas são muito divergentes, tanto na sua formulação quanto no seu resultado, mas um número significativo de pesquisadores que escrevem sobre as ações afirmativas utilizam, em algum momento, esse tipo de informação, como Seymour Lipset (1993), como base de sua argumentação.

possibilidades dessas ações em nosso país, devemos observar mais detidamente o que está ocorrendo nos Estados Unidos, ao invés de incorporar conclusões parciais. Afinal, o que realmente mudou no apoio e forma de aplicação das ações afirmativas naquele país?

Inicialmente, é necessário realçar que o apoio às ações, quando de sua implementação, não foi unânime nem ausente de controvérsias; no entanto, existia um consenso nacional de que alguma medida deveria ser tomada em relação à situação da população negra. Atualmente, alguns pesquisadores, observando as ações judiciais levadas à Suprema Corte norte-americana e contrárias às ações afirmativas, percebem que as decisões foram constantemente permeadas por impasses e longos debates. (Eastland, 1997; Caplan, 1997)

Segundo Manning Marable (1995), a

> "'ação afirmativa' por si nunca foi uma lei, ou mesmo um conjunto coerente de políticas governamentais criadas para atacar o racismo institucional e a discriminação social. Foi, na verdade, uma série de Ordens Executivas presidenciais, leis de direitos civis, e programas governamentais que buscavam fiscalizar a aprovação de contratos federais, as práticas e licenças justas de emprego, com o objetivo de superar a intolerância." (1995: 81)

Assim, as discussões em torno da validade das ações afirmativas centram-se, legalmente, na interpretação a respeito das Leis de Direitos Civis, principalmente a de 1964, julgando-se a adequação dos programas e políticas a essa legislação.

A Suprema Corte norte-americana, e suas decisões a respeito de litígios envolvendo questões raciais, tem sido uma esfera privilegiada nas análises e avaliações atuais sobre a situação dessas ações.

A primeira ação contrária a chegar à Suprema Corte, amplamente discutida e apontada como marco do início da limitação do uso desses programas, é o caso Allan Bakke versus Universidade da Califórnia, de 1978. Bakke, branco, pleiteante a uma vaga na faculdade de Medicina da Universidade, sente-se prejudicado no processo de admissão devido ao programa de ações afirmativas vigente pois, apesar de obter melhores notas que a média dos estudantes negros, algumas vagas já estavam pré-determinadas àqueles. Argumentava sua defesa que o programa de cotas da Universidade era ilegal, de acordo com a Lei de Direitos Civis de 1964, e inconstitucional, pois negaria a Bakke a igual proteção garantida pela Emenda nº 14. A Corte decidiu, numa votação com 5 posições favoráveis e 4 contrárias, pela manutenção da raça como um dos critérios válidos de

seleção, pois entendeu que nem a Constituição nem o artigo VII fazem tal proibição, mas decide que o programa de ações afirmativas adotado era ilegal, passando a proibir cotas fixas e mecanismos de admissão separados. A decisão final se deu por um voto; essa situação, que caracteriza algumas decisões da Suprema Corte (cf. Caplan, 1997), é levantada como justificativa da necessidade de cuidados e limites que devemos ter ao utilizarmos essas decisões como parâmetro de avaliação do debate sobre ações afirmativas.

Quanto às mudanças substantivas decorrentes da decisão Bakke, dois pontos são significativos: o uso do critério racial nas políticas de seleção e o uso do sistema de cotas. Sobre o uso do critério racial, as principais posições a respeito podem ser definidas como: a) aqueles que entendem que as emendas estabelecidas após a Guerra Civil tornam as decisões 'race-conscious' do governo suspeitas e contrárias à Constituição, pois estas deveriam ser 'color-blind'; b) aqueles para quem a justiça requer reparações 'race-conscious', que teriam o objetivo de corrigir o uso, no passado, de leis 'race-conscious', ou seja, têm as políticas 'color blindness' como um objetivo, mas percebem que para alcançá-las, às vezes, é necessário considerar a raça. Essa última visão prevaleceu na decisão final do caso. Os juízes compreendem que existe uma distinção na Constituição entre classificações raciais estabelecidas para beneficiar minorias e aquelas usadas para discriminar contra as minorias. Buscam distinguir a discriminação que objetiva uma igualdade daquela utilizada como um fim em si mesma; assim, ações que visam à exclusão ou à inclusão são medidas distintas. Nesse momento, portanto, reafirmam o princípio de igualdade para além do seu formalismo legal.

Outra discussão diz respeito ao sistema de cotas adotado pela universidade, acusado de ferir os direitos individuais do candidato. O juiz Powell, que teve o voto decisivo sobre essa questão, entendeu que programas de ações afirmativas como os de cotas são inconstitucionais, concluindo que a instituição deveria buscar sistemas mais flexíveis, como as metas. Ronald Dworkin (1985), filósofo do direito, analisando o caso Bakke, discorda das conclusões de Powell. Afirma que existem diferenças entre programas de cotas e de metas, mas estas são apenas diferenças administrativas e simbólicas. Constata que ambos os sistemas classificam e afetam as chances dos candidatos, mas não existe nenhuma oposição no que se refere à garantia de direitos individuais constitucionais.

Apesar da decisão desfavorável no caso Bakke, seu impacto efetivo nos programas das universidades foi limitado e diversas instituições continuaram a utilizar o sistema de cotas. Uma mudança mais significativa pode ser observada somente a partir do final dos anos 80. (cf. Eastland, 1997)

Em 1989, no caso J.A.Croson versus City of Richmond, a Suprema Corte impõe pela primeira vez o uso de 'escrutínio restrito' a todos os programas de ações afirmativas adotados em nível municipal e estadual, ou seja, todo programa 'race-conscious' deve ser obrigatoriamente um interesse do estado e, também, ser necessário ou elaborado de modo limitado, curto e preciso.

No ano de 1995, no caso Companhia de Construção Adarand versus Peña, estava em julgamento um programa federal que incentivava algumas empresas a subcontratar pequenas empresas de propriedade de membros de minorias. A importância do caso está no fato da Suprema Corte, novamente por 5 votos a 4, sustentar que *todos* os programas governamentais de ações afirmativas, incluindo os de nível federal, devem levar em conta o mesmo 'escrutínio restrito'.

Essa decisão restringe a abrangência dos programas e a própria noção de discriminação, que perde seu caráter preventivo e coletivo, passando a envolver principalmente indivíduos e ações entendidas mais como reparação por um dano, assim julgado no processo formal. Decide-se pela necessidade de constatar a discriminação praticada por determinada instituição, invertendo o ônus da prova para aquele que acusa a outro de discriminação. Essas decisões, de certa forma, começam a restringir o argumento da subrepresentação, da discriminação institucional e, às vezes, também o da diversidade.

Alguns desses acontecimentos têm influído nos programas utilizados por determinadas universidades norte-americanas. Além do caso Bakke, vale mencionar o caso Hopwood versus Universidade do Texas. Em 1996, a Corte Americana do 5º Distrito decidiu pela inconstitucionalidade do programa de ações afirmativas da Faculdade de Direito da Universidade do Texas e proibiu o uso de critérios raciais para a admissão de estudantes, apesar do sistema de cotas ter sido implementado porque a Universidade cumpria mandato judicial visando a integração de seus estudantes, devido à sua história de segregação racial. A decisão acabou abrindo um precedente negativo para

a manutenção destas políticas em outras universidades públicas americanas. (cf. Bowen & Bok, 1998) Entretanto, esta universidade continua utilizando um programa de ações afirmativas, só que agora voltado aos melhores alunos das escolas públicas.

A análise das decisões da Suprema Corte deve também incluir a rede de ações governamentais e de transformações políticas que ocorrem nos Estados Unidos, lembrando que os membros da Corte (num total de nove) são indicados pelo Presidente da República e depois aprovados pelo Senado.

Até o final de 1970, ambos os partidos, Democrata e Republicano, deram suporte às ações afirmativas. Esse relativo consenso nacional acerca do assunto começa a mudar a partir da administração do Presidente Ronald Reagan, quando o partido Republicano posiciona-se contrário a essas ações, e procura eliminar as preferências raciais dos programas federais. Mas é somente no começo dos anos 90, já sob a administração do Presidente George Bush, que as posições dos partidos polarizam-se mais firmemente. Também ocorre uma nítida divisão no partido Democrata nesse momento, com um grupo favorável às ações afirmativas e a tradicional classe operária contrária a elas. Em 1992 é eleito o Presidente Bill Clinton, do partido Democrata, que assume uma postura de defesa dessas ações, mas cede, às vezes, às pressões opostas de dentro de seu partido. A raça, nessa disputa presidencial, não foi uma questão central da pauta. Dois anos depois, quando o partido Republicano alcança a maioria no Congresso Nacional, altera-se a correlação de forças e o debate muda um pouco seu rumo anterior. Nesse mesmo ano, Clinton, pressionado, propõe uma revisão dos programas de ações afirmativas adotados pelo governo. O relatório é publicado em julho de 1994, são aprovados todos os programas, mas recomenda-se a observação de quatro princípios políticos básicos: a) que tenham um limite temporal; b) não adotem o sistema de cotas; c) não dêem preferências a pessoas não qualificadas; d) proíbe a 'discriminação ao inverso'[21]. (cf. Eastland, 1996)

[21] A discriminação, no sentido de uma diferenciação, foi legalmente permitida e utilizada em programas de ações afirmativas. No entanto, esta prática estava restrita às situações onde fosse comprovada uma discriminação ou desigualdade, passada ou presente, que necessitasse de medidas que restabelecessem a igualdade de direito. Essa condição representaria o limite jurídico proibindo a diferenciação que resultasse na exclusão ou desigualdade de outro grupo, ou seja, uma discriminação ao inverso. Queixas nesse sentido começaram a chegar à Suprema Corte a partir do caso Bakke, em que este alegava ter sido discriminado devido ao programa de cotas utilizado pela universidade. O programa foi considerado ilegal e o sistema de cotas fixas tem sido restrito recentemente em decisões jurídicas sob a alegação de violação da igualdade de oportunidades, em alguns casos.

Em 1991, com uma nova Lei de Direitos Civis votada pelo Congresso americano, que depois sofreu oposição do então Presidente George Bush, procurou-se reverter alguns dos efeitos contrários às políticas de ações afirmativas decorrentes das últimas decisões da Suprema Corte. Ela esclarece alguns pontos controversos objetos de recursos e define punições e reparações para casos de discriminação intencional no emprego. Em julho de 1995, já com a maioria Republicana no Congresso, o Senador Robert Dole apresenta um projeto de lei proibindo a discriminação por raça, cor, nacionalidade, origem e sexo, no geral e em parte, quer para indivíduos ou para grupos. Atualmente, no âmbito federal, o governo tem privilegiado as ações voltadas para o combate à pobreza em geral, sem uma diferenciação racial, apesar de continuarem existindo programas voltados para a população negra.

Assim como na esfera jurídica, as restrições às ações afirmativas no legislativo obtêm maior sucesso no nível estadual, onde ganha evidência o Estado da Califórnia. Em 1994, o Estado aprova a proposição 187, que acaba com os benefícios para estrangeiros ilegais na Califórnia. No ano seguinte, é organizada a Iniciativa pelos Direitos Civis, defendendo a aprovação da proposição 209 no legislativo estadual, que propunha a extinção da 'política de preferência' no emprego, educação e contratos no Estado. A lei, não autorizada nessa instância, em 1996 é apresentada pelo governador Peter Wilson para aprovação via plebiscito, sendo então aceita e incorporada à Constituição Estadual como Emenda. Depois desse evento, iniciativas semelhantes ocorreram em diversos estados do país[22]. No entanto, segundo Julian Blond (1998), apenas em Washington foi efetivamente aprovada medida legal nesse sentido, a proposição 200, como Emenda à Constituição estadual[23].

No mesmo ano em que foi aprovada a proposição 209, o Conselho de Reitores da Universidade da Califórnia votou pelo abandono da raça, religião, sexo e etnia como critérios de admissão ou contratação em seus nove campi. Entretanto, em 1998, com a eleição do novo governador e dos representantes estaduais, espelhando nos resultados a

[22] Realizaram iniciativas semelhantes Washington, Oregon, Colorado, Flórida, Geórgia, Carolina do Norte, Texas, Michigan, Illinóis, Wisconsin, Ohio, Pensilvânia, Nova Jersey, Massachusett. (cf. Eastland, 1997).
[23]Os estados citados na nota anterior, com a exceção do Texas, mesmo que não tenham aprovado essas mudanças através do processo legal formal, possuem caminhos pelos quais podem evitar ações políticas ordinárias e aprovar suas próprias leis (cf. Eastland, 1997)

mudança no perfil dos eleitores californianos, com aumento significativo dos imigrantes latinos[24], pressões contrárias às proposições 187 e 209 começam a ganhar força.

A partir do que foi exposto, podemos observar que existe um importante debate e discussão envolvendo ações afirmativas que, depois de quase quarenta anos de vigência, estão sendo avaliadas, criticadas e redefinidas. Mas como entender o enfraquecimento do apoio às ações afirmativas, baseadas em critérios 'race-conscious'? Seria resultado de uma nova onda conservadora, polarizando um impasse entre direita e esquerda? Observando a discussão a respeito, noto que, apesar das diferentes motivações, tanto uma parte da esquerda progressista quanto a direita conservadora adotam uma postura crítica em relação às ações afirmativas e defendem uma volta às políticas 'color-blind' e de combate à pobreza.

Dentro de um quadro geral, a situação atual dos Estados Unidos apresenta um aumento nas desigualdades de renda entre os grupos sociais, atingindo a população norte-americana como um todo, mas fundamentalmente a população negra[25]. A formação de uma significativa classe média negra, representando cerca de um terço da população negra nos dias atuais, levou alguns a falarem em 'duas nações na América negra'. Essa dupla situação de desigualdade social, na sociedade geral e no grupo negro, tem servido muitas vezes como justificativa para o abandono das ações afirmativas, entendidas como políticas 'race-conscious', em favor de políticas 'color-blind', utilizando critérios relacionados, basicamente, às condições sócio-econômicas da população. Esta mudança tem sido defendida tanto pela direita conservadora em suas propostas assistenciais, quanto por parte da esquerda, entendendo que as políticas adotadas beneficiaram principalmente a classe média (negros e mulheres brancas) e propondo ações sociais mais voltadas para a população pobre.

Outra crítica constante às políticas existentes atribui a elas um suposto aumento da hostilidade racial e da racialização da sociedade, criando ressentimentos na população e aliados brancos, levando a idéias como 'affirmative reaction' ou 'discriminação ao inverso'. As discussões em torno deste ponto são ambíguas. Ao mesmo tempo em que

---

[24] Em 1994, os eleitores imigrantes e negros eram 1/5 do total; em 1998, representavam 1/3.

[25] Os Estados Unidos são, dentre os países desenvolvidos, aquele que apresenta maior desigualdade de renda. (Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, relatório produzido pela ONU em 1998). Para uma observação das mudanças históricas e da situação atual da população negra nos Estados Unidos, ver: Carnoy, 1995.

indivíduos brancos reivindicam o papel de vítimas na sociedade, enquanto injustiçados pelas ações implementadas, surgem episódios de violência e ódio racial contra negros e reaparecem pesquisas racistas como 'The Bell Curve', de Charles Murray e Richard J. Hernstein, em 1996, que alguns entendem como uma volta à era pré-Brown; também diminui, de uma maneira geral, a presença da idéia de que as desigualdades raciais ainda existentes na sociedade seriam resultado de um racismo dirigido contra os negros.

Podemos encontrar algumas pistas sobre o que significa essa aparente contradição? Martin Carnoy (1995), analisa três explicações dominantes nos Estados Unidos sobre as desigualdades raciais. A primeira explicação, definida como 'responsabilização individual', argumenta que os indivíduos são os principais responsáveis por seu destino econômico e social, sendo as minorias, por adotarem o papel de vítimas, e os liberais, por seus programas contra a pobreza e a intervenção no livre mercado, os principais responsáveis pelas desigualdades atuais. A explicação do 'racismo perverso' entende que as dificuldades econômicas são resultado de uma discriminação racial, por alguns percebida no seu nível individual e por outros como institucional e estrutural, associada a um racismo histórico perpetuado independentemente das atitudes individuais. Segundo Carnoy, a terceira explicação, da 'reestruturação econômica', é a mais popular atualmente. Formulada por William J. Wilson, sustenta que, depois das mudanças obtidas em decorrência das ações afirmativas, os problemas estruturais raciais foram resolvidos e hoje os problemas dos negros estão relacionados às suas posições nas classes econômicas. Baseia-se na idéia de que o mercado, exigindo hoje trabalhadores mais qualificados, deixaria os negros em desvantagem.

Esta última explicação e a primeira permitiriam afirmar o surgimento de um 'novo racismo' nos Estados Unidos que, trazendo como característica a negação da sua própria existência na sociedade, explicaria as desigualdades sociais entre os grupos raciais como um problema apenas individual ou sócio-econômico? Um racismo que, já distante da época onde a segregação racial contra os negros era garantida através da legislação do país, não reconhece a raça como um problema central? Dessa forma, mais do que simplesmente uma volta à situação anterior e às manifestações explícitas de racismo, estaríamos observando uma transformação no seu caráter?

Carnoy observa que as explicações por ele discutidas são apenas parcialmente corretas. Identifica como necessária a observação de dois fatores-chave para a compreensão das desigualdades raciais: a) o papel desempenhado pelas políticas públicas, principais responsáveis pela melhora ou degradação das condições de igualdade social e econômica da população negra e determinantes nas respostas oferecidas às desigualdades; b) a relação entre 'classe' e 'raça', a partir do modelo da 'classe no interior de uma casta', atribuído originalmente a W. Lloyd Warner. (cf. Carnoy, 1995)

Vejamos como alguns autores analisam esses dois aspectos - posições políticas e critérios raciais ou sociais - nas disputas atuais sobre as ações afirmativas.

Manning Marable (1995), preocupado em entender a mudança na base de sustentação dessas ações, afirma que um aspecto a complicar essa discussão está relacionado ao fato de, historicamente, os liberais e a esquerda progressistas[26] terem diferentes visões sobre quais estratégias adotar para combater a discriminação racial. 'Segregacionistas' e progressistas como W.E.B. du Bois defendiam o desenvolvimento de instituições negras, preservando a identidade cultural dos afro-americanos, dentro de uma idéia de pluralismo, enquanto que 'integracionistas' e liberais como Kenneth Clark, da NAACP, buscavam a inclusão e assimilação dos negros à sociedade norte-americana. O autor entende que ambos visavam uma sociedade 'color-blind' mas as estratégias propostas para alcançá-la eram distintas. No entanto, essas polêmicas dentro do Movimento Negro, em torno do uso de políticas de tratamento preferencial ou 'color-blind', estariam obscurecidas durante o movimento pelos direitos civis. (cf. Marable, 1995: 83) As divisões voltam à tona quando políticos conservadores se apropriam do discurso 'color-blind' dos liberais dessegragacionistas, conseguindo dividir o apoio destes às ações afirmativas.

Cornel West (1994) dialoga com a esquerda progressista norte-americana, crítica dessas ações pelo fato delas terem formado uma elite e classe média negra, mas sobretudo por não terem resolvido o problema da pobreza, quer entre os brancos ou entre os negros. Observa que os progressistas deveriam encarar as ações afirmativas não como solução para a pobreza pois, enquanto medida redistributiva, elas teriam um efeito limitado; mas, enquanto política anti-racista, elas seriam uma garantia de que práticas discriminatórias

pudessem ser atenuadas. Recupera o papel histórico dos progressistas norte-americanos no incentivo à adoção de medidas redistributivas, afirmando que "um ataque à ação afirmativa implica um ataque aos esforços redistributivos dos progressistas". (West, 1994: 83) Além disso, tomando como referência a história norte-americana, avalia que seria "praticamente certo que sem essa política a discriminação racial e sexual retornaria com grande ímpeto". (West, 1994: 82) O autor ao discutir a polarização entre raça e classe, trabalha os limites e contradições das ações implementadas.

Já Marable sustenta que se as ações afirmativas devem ser criticadas pela esquerda, isto ocorre não pelo seu caráter excessivamente liberal, mas porque sua aplicação ainda não foi longe o suficiente para transformar as relações nas estruturas de poder e privilégio entre brancos e negros. A partir dessa reflexão, defende uma proposta de democracia radical, entendendo que essas ações poderiam criar condições sociais essenciais para o futuro desenvolvimento de políticas sociais mais progressistas. (cf. 1995: 89)

É possível perceber, através das idéias acima expostas, que existe um esforço de articulação entre as políticas 'race-conscious' e as políticas sociais redistributivas que talvez resulte numa nova proposta envolvendo as ações afirmativas. Entretanto, para além do que possa vir a ser desenvolvido, vale ressaltar dessas discussões que ambas as políticas não são, necessariamente, excludentes. Portanto, a rigor não são opostas.

A polarização existente entre elas recorre, com freqüência, a um debate sobre a legalidade envolvendo políticas 'race-conscious'. Propondo-se a entrar nessa discussão, James Jones Jr. (1993) estabelece semelhanças e distinções entre o que chama de conceito antigo e conceito moderno das ações afirmativas, recuperando na história e legislação norte-americana alguns dos seus princípios e usos. Começa, para tanto, definindo o que entende por elas. Num sentido amplo, seriam

> "ações ou programas, públicos ou privados, que promovam ou buscam promover oportunidades ou outros benefícios para pessoas com base no pertencimento, dentre outras coisas, dessas pessoas a um grupo ou grupos específicos." (Jones Jr.: 1993: 346)

---

[26] Usarei, para identificar as diferentes posições políticas existentes nos Estados Unidos, as expressões utilizadas por Marable, 'esquerda progressista', 'liberais' e 'direita conservadora' e os significados a elas atribuídos pelo autor.

Ao conceito antigo associa uma série de leis de bem-estar social adotadas pelo Congresso norte-americano, após a aprovação da Emenda nº 14, que delineavam explicitamente os grupos raciais que viriam a participar de tais benefícios, como é exemplo o programa do Freedmen's Bureau Act[27], de 1866. A Emenda, que deixa clara a intenção de ajudar os ex-escravos, seria a base constitucional para estes programas que utilizam critérios raciais. A própria legislação do período da Reconstrução envolvia uma diversidade de medidas que, através de uma preferência racial, buscavam reparar suas vítimas.

Com esses exemplos, Jones Jr. procura mostrar que as ações afirmativas, entendidas como tratamento preferencial a grupos raciais, não são um conceito novo na história norte-americana e seu suporte legal teria origem no direito consuetudinário inglês e no seu conceito de *eqüidade*. Como acrescenta John David Skrentny,

> "a idéia básica vem do centenário conceito legal inglês de equidade (equity), ou de administração da justiça de acordo com o que era justo numa situação particular, por oposição à aplicação estrita de normas legais, o que pode ter conseqüências cruéis." (1996: 6)

Algumas adaptações mais modernas desse conceito foram realizadas também nos anos 30, com o New Deal norte-americano e com a criação de diversas agências administrativas.

Jones Jr. conclui que o 'tratamento preferencial' oferecido à população negra, tratando os desiguais de forma desigual com o objetivo de alcançar uma medida justa, característico da noção moderna de ações afirmativas, não é um aspecto novo.

Entretanto, existem algumas distinções importantes entre essas noções, que o levam a falar em dois conceitos diferentes. O primeiro conceito, antigo, entende as ações afirmativas como uma reparação pós-sentença ou como parte do processo de sentença. A reparação somente passaria a existir depois que as partes tenham julgado o problema perante os tribunais e que admitam que um erro foi cometido. Esse poder de reparação envolveria dois aspectos: a) o poder dos tribunais para garantir a reparação daqueles identificados como vítimas da conduta do acusado; b) o poder e o dever dos tribunais de

---

[27] Freedmen's Bureau Act foi a ação do governo federal que criou uma Agência do Liberto, com o objetivo do Estado ajudar os negros recém libertados. Dessa ação decorreram uma série de programas que prometiam a concessão de certa quantidade de terras e propriedades, educação, auxílio financeiro para organizações de assistência a indigentes, mulheres e crianças negras, hospitais especiais para libertos, entre outros.

emitir tais ordens para assegurar a conformidade com a lei no futuro. Nesse sentido, é uma reparação prospectiva, baseada na identificação de uma violação da lei e dos seus culpados e vítimas.

O segundo conceito, que Jones Jr. entende como conceito moderno, teria como eixo o Plano revisado da Philadelphia, de 1969 (ver página 29). Dentro dessa definição também existe a intenção de remediar uma situação indesejável socialmente, porém a questão não é formulada em termos da identificação individual de culpados e vítimas; ela relaciona-se, antes, à conformação de um problema social existente. Para que os Estados possam adotar programas de ações afirmativas não é necessário que as mesmas impliquem o próprio Estado ou uma instituição local na discriminação. É suficiente demonstrar que a instituição teve uma participação passiva num sistema de exclusão racial praticado por outros elementos da economia. (cf. Jones Jr., 1993: 361)

Como observa Jones Jr.,

> "ambas estão dirigidas para remediar uma situação considerada socialmente indesejável. Na primeira, a situação foi considerada pela corte uma violação da lei existente. Na segunda, uma agência legislativa ou executiva determina que algum problema merece uma atenção especial." (1993: 349)

No entanto, como aponta Antonio Sérgio Guimarães (1999), Jones omite uma diferença fundamental entre os dois conceitos, antigo e moderno:

> "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." (1999: 154)

Nessa distinção, a segunda ação prescinde de um julgamento individual de um caso específico como, por exemplo, de discriminação racial. Ela poderia ser uma ação preventiva, adotada por instituições, baseada numa análise que indique uma situação social desfavorável de determinado grupo ao longo do tempo.

A polêmica em torno das ações afirmativas, relacionada à sua legalidade ou à disputa entre políticas 'race-conscious' ou políticas sociais 'color-blind', constitui-se em discussões que também hoje observamos no Brasil. Alguns dos argumentos presentes no debate norte-americano chegam ao país mas existem diversas especificidades brasileiras

que influem na preferência por critérios sociais a raciais, por exemplo, como veremos a seguir.

## 3. A Construção das Ações Afirmativas no Brasil

> "O princípio da ação afirmativa está estritamente ligado ao ideal de criação de uma sociedade democrática, que tenha como objetivo promover a igualdade de tratamento e oportunidade, comprometendo o conjunto da sociedade com a superação das desigualdades historicamente construídas em relação a alguns indivíduos por motivos de raça, gênero, etnia, etc..."
> Sérgio Martins

Antonio Sergio Guimarães (1999) analisando o debate brasileiro sobre as ações afirmativas, aponta, entre outros, três argumentos contrários à adoção de tais políticas: a) elas significam o reconhecimento da existência de raças e distinções de raças, o que contraria o credo brasileiro de que somos um só povo, uma só nação; b) a adoção de medidas universalistas teriam o mesmo efeito; c) não existe consenso na sociedade brasileira sobre a desigualdade social provocada por diferenças de cor e raça. Esses argumentos contrários trazem um ponto em comum: a necessidade de reconhecimento da existência do racismo e de sua especificidade.

Esse também foi o principal assunto na agenda do Movimento Negro no Brasil desde os anos 70, centrado na crítica à ideologia da democracia racial. A denúncia desse mito permitiria, ao menos, duas coisas: a explicitação do racismo e da existência de um problema racial no país; e a possibilidade de maior mobilização da população negra, que assumiria sua identidade racial e organizar-se-ia para alterar as desigualdades existentes. Essas suposições, norteadoras da estratégia do Movimento, teriam como objetivo final, ainda que não explicitado ou sistematizado, a viabilização de ações práticas que combatam o racismo e as conseqüentes desigualdades raciais a prejudicar a população negra. Essa hipótese, segundo a qual entendo existir uma continuidade, ainda que, por vezes sobreposta, não linear nem evolutiva, entre o processo de denúncia, reconhecimento e combate ao racismo no Brasil, serve de base para a análise realizada nesse capítulo.

Ao menos desde o final da década de 70, e depois da reintrodução do quesito cor nos censos, têm sido sistematicamente denunciadas as sérias desigualdades raciais existentes no Brasil. Pesquisas pioneiras nesse sentido foram realizadas por Carlos Hasenbalg (1979), Nelson do Valle Silva (1980) e Hasenbalg e Silva (1990). A idéia de uma democracia racial, pressupondo a ausência de conflitos e problemas raciais, tem recebido um tratamento crítico em alguns momentos simbólicos, como em 1995 nas comemorações dos 300 Anos de Zumbi dos Palmares.

Em 1996, Zumbi é considerado um herói da nação e o 20 de novembro transforma-se no 'Dia Nacional de Valorização da Consciência Negra'. No mesmo ano, o Presidente da República, na abertura do Seminário internacional promovido pelo Ministério da Justiça, admite a existência de preconceito e discriminação na sociedade brasileira.

Existe um certo reconhecimento da importância da questão racial no Brasil, até mesmo pelo Poder Público, e algumas ações práticas começam a ser debatidas e propostas. No entanto, as estratégias políticas para enfrentar a situação, geralmente percebidas como conflitantes e pouco consensuais, na verdade espelham uma discussão que apenas se inicia, mesmo para o Movimento Negro.

Historicamente, as políticas públicas brasileiras têm se caracterizado por adotar uma perspectiva social, com medidas redistributivas ou assistenciais contra a pobreza baseadas em valores de igualdade, sejam elas formuladas por políticos de esquerda ou direita. (cf. Munanga, 1996) Hoje, alguns grupos do Movimento Negro começam a exigir uma postura mais ativa do Poder Público frente à questão racial. Mas o que propor?

Quais as reflexões atuais a respeito de políticas de combate ao racismo e, em especial, de ações afirmativas? Que significados e justificativas vão sendo a elas associados? O reconhecimento da existência do racismo, entendido como uma condição de injustiça, seria um primeiro passo para viabilizar a defesa de políticas específicas voltadas para a população negra?

Guimarães (1999) entende que envolver-se no debate sobre as políticas de ações afirmativas hoje no Brasil, implica adentrar numa discussão que contempla pelo menos duas perspectivas: uma *normativa e axiológica* e outra de natureza *histórica e sociológica*.

Gostaria inicialmente de apresentar o que caracteriza cada uma destas perspectivas. A normativa e axiológica significa uma discussão

> "em torno da correção ou não do tratamento de qualquer indivíduo a partir de características adscritas e grupais. O valor que enfoca tal discussão é aquele segundo o qual todo e qualquer indivíduo deve ser tratado a partir de suas características individuais de desempenho e de mérito, independente da situação do grupo social a que pertence." (Guimarães, 1999: 150)

Já uma perspectiva de natureza histórica e sociológica é aquela que

> "enfatiza o modo como políticas de ação afirmativa vieram ou podem vir a se constituir, e os impactos que tiveram ou podem vir a ter sobre a estrutura social. Isto é, procura compreender os antecedentes sociais e históricos (sistema de valores, conjunturas políticas, movimentos sociais e ações coletivas) que tornaram ou podem vir a tornar possível a construção de políticas públicas de cunho e de intenção antidiscriminatórios em países plurirraciais ou étnicos de credo democrático." (Guimarães, 1999: 151)

Seguindo a sugestão de Guimarães, analiso, nesse momento, as ações afirmativas a partir de uma perspectiva de natureza histórica e sociológica, buscando compreender o contexto histórico e social do qual surgem as ações e políticas de combate ao racismo no Brasil[28].

Kabengele Munanga (1996) entende que as lutas contra o racismo geralmente ocorrem através de duas formas de ação: uma *discursiva* e retórica, compreendendo os discursos produzidos pelos estudiosos engajados, militantes e políticos preocupados com as desigualdades raciais; e outra *prática*, observada nas leis, organizações e programas de intervenção, orientados e definidos pelo governo e Poder Público. Podendo ser incluídos, nesta última, as organizações do Movimento Negro e suas atividades anti-racistas. (cf. Munanga, 1996: 79)

Baseando-me nos dois esquemas de luta anti-racista propostos por Munanga, observo a interação entre duas forças sociais, o Movimento Negro e o Poder Público, e o que vão sendo por elas delineadas enquanto políticas públicas voltadas para a população negra.

Primeiramente, faço uma breve incursão nos estudos que debateram a questão racial no Brasil, para buscar algumas pistas sobre o desenvolvimento da ação discursiva sobre o racismo. Em seguida, procuro contextualizar a discussão sobre a denúncia e o reconhecimento do mesmo por parte do Movimento Negro e do Poder Público. Por fim, observo as ações para seu combate que começam a ganhar forma no país, analisando a discussão sobre ações afirmativas, principal foco desse trabalho.

### 3.1. Racismo e relações raciais no Brasil

> "O Brasil é um país racista? Sim e não. O Brasil é uma democracia racial? Sim e não. Somos racistas e não-racistas. Somos democráticos e não-democráticos, no plano das relações raciais." (Pereira, 1996: 75)

Como observamos, João Baptista Borges Pereira (1996) entende que uma ambigüidade - talvez o seu principal aspecto - permeia o tratamento da questão racial brasileira, envolvendo não apenas a reflexão de estudiosos do assunto como, também, a própria vida das pessoas nas suas relações cotidianas. Dela faz parte o que muitos

denunciam como o caráter implícito e silencioso do racismo brasileiro, com sua pretensão de anti-racismo institucional.

O país, durante muito tempo, foi visto interna e externamente como um paraíso em termos raciais, fonte de orgulho nacional. Mesmo depois das várias denúncias do Movimento Negro e de intelectuais, e de um relativo reconhecimento do Poder Público, essa imagem ainda permanece. Podemos dizer que possui algumas raízes na história e na literatura:

> "Desde a Abolição da escravatura, em 1888, não experimentamos nem segregação, ao menos no plano formal, nem conflitos raciais. Em termos literários, desde os estudos pioneiros de Gilberto Freyre no início dos anos trinta, seguidos por Donald Pierson nos anos quarenta, até, pelo menos, os anos setenta, a pesquisa especializada de antropólogos e sociólogos, de um modo geral, reafirmou (e tranqüilizou), tanto aos brasileiros quanto ao resto do mundo, o caráter relativamente harmônico de nosso padrão de relações raciais." (Guimarães,1999: 37)

Seguindo tais pistas, gostaria de explorar alguns fatores que caracterizariam o racismo brasileiro, segundo aqueles que denunciam a sua existência.

De acordo com algumas pesquisas recentes, o estudo do racismo brasileiro deve levar em conta, principalmente, duas especificidades: a construção da nacionalidade brasileira, à qual estão associadas a ideologia do embranquecimento e da democracia racial; e o sistema de hierarquização social, que associa 'cor', status e classe, fundado nas dicotomias do sistema escravista: elite/povo e brancos/negros. (Hasenbalg, 1979; Munanga, 1996; Guimarães, 1997, 1999)

Relacionadas ao processo de formação da nação, temos o caráter assimilacionista e universalista do racismo brasileiro. No país,

> "as regras de pertença nacional suprimiram e subsumiram sentimentos étnicos, raciais e comunitários. A nação brasileira foi imaginada numa conformidade cultural em termos de religião, raça, etnicidade e língua. Neste contexto nacional, o racismo brasileiro só poderia ser *heterofóbico*, isto é, um racismo que *é a negação absoluta das diferenças*, que *pressupõe uma avaliação negativa de toda diferença, implicando um ideal (explícito ou não) de homogeneidade".* (Guimarães, 1999: 49)

Dessa forma, ressalta-se a busca de um ideal de homogeneidade cultural e racial que, aperfeiçoado ao longo da história, também estava de acordo com as ideologias a ele associadas.

---

[28] Uma discussão das ações afirmativas de uma perspectiva normativa será realizada no capítulo 5, onde também discutirei alguns dos argumentos levantados no debate brasileiro.

As análises de especialistas estudiosos das relações raciais no país, apontam a existência de dois importantes mecanismos sociais, ou 'armas ideológicas' criados pela sociedade, e centrais para o entendimento da peculiaridade do racismo brasileiro: o 'Embranquecimento' e a 'Democracia racial'. (Hasenbalg, 1979; Guimarães, 1997, 1999)

Segundo Guimarães (1999), a teoria do embranquecimento, entendida como uma adaptação do 'racismo científico', é a principal teoria racista que torna o racismo universalista brasileiro particular.

De acordo com essa ideologia, através de um processo de 'reversão', os mestiços de diferentes raças tendem a concentrar características de algumas raças tidas como fundamentais, como a branca[29]. Esta teoria teria mantido o ideal das doutrinas racistas européias e norte-americanas, mas realizado certas adaptações.

> "Dada a experiência de sua sociedade multi-racial, a tese do branqueamento oferecia aos brasileiros um raciocínio para aquilo que acreditavam estar já acontecendo. Eles tomaram de empréstimo a teoria racista da Europa e a seguir descartaram-se de duas das principais suposições da teoria – o caráter inato das diferenças raciais e a degenerescência dos mestiços – de modo a formularem sua própria solução para o 'problema negro'. Parte não pequena de seus atrativos era o senso de alívio – às vezes mesmo de superioridade – que tal solução lhes oferecia ao compararem seu futuro racial com o dos Estados Unidos." (Skidmore: 1974: 77)

O núcleo deste racialismo é a "idéia de que o sangue branco purificava, diluía e exterminava o negro, abrindo assim a possibilidade para que os mestiços se elevassem ao estágio civilizado." (Guimarães, 1999: 50) Suas suposições racistas são que "a superioridade branca e o desaparecimento gradual dos negros resolveriam o problema racial brasileiro." (Hasenbalg, 1979: 238)

Sobre as motivações e explicações a respeito de sua elaboração, a ideologia do embranquecimento é vista como uma racionalização da situação de mistura racial existente no país[30] e uma resposta à inferioridade e degradação decretada ao Brasil pelo racismo científico. Hasenbalg entende que

> "O ideal de branqueamento, já presente no pensamento abolicionista, não só era uma racionalização *ex-post* do avançado estágio de mestiçagem racial da população do país como também refletia o pessimismo racial do fim do século XIX." (1979: 238)

Ao que completa Guimarães

---

[29] Baseado nessa teoria os 'grupos de cor' eram definidos pela seguinte fórmula: grupo de cor=membros da raça pura + fenótipos da raça em reversão. "No grupo branco, por exemplo, estavam *os brancos puros e os fenótipos dos brancos (mestiços afro-arianos e indo-arianos em reversão para o tipo branco)*" (Guimarães, 1996: 144)

[30] A relativamente alta miscigenação brasileira já era um fato nesse momento e estava associada a um sistema multi-racial de classificação, baseado num contínuo de cor. (Hasenbalg, 1979)

> "A idéia de 'embranquecimento' foi elaborada por um orgulho nacional ferido, assaltado por dúvidas e desconfianças a respeito do seu gênio industrial, econômico e civilizatório. Foi, antes de tudo, uma maneira de racionalizar os sentimentos de inferioridade racial e cultural instilados pelo racismo científico e pelo determinismo geográfico do século XIX." (1999: 50)

Com os trabalhos de Gilberto Freyre, Melville Herskovits, Donald Pierson, Charles Wagley nas décadas de 30 e 40 no Brasil e com a constituição da antropologia social, o racismo científico explícito perde seu prestígio. Mas, apesar das transformações realizadas pelo pensamento antropológico da época, os pressupostos racistas da tese do embranquecimento foram apenas adaptados a uma versão culturalista, passando a significar a mobilidade ascensional dos mestiços na hierarquia social[31]. (cf. Guimarães, 1996)

Nesse momento, surge a idéia da 'democracia racial', reinterpretada pela antropologia de Gilberto Freyre e considerada por Guimarães como um "mito fundador de uma nova nacionalidade" brasileira.

> "'Embranquecimento' passou, portanto, a significar a capacidade da nação brasileira (definida como uma extensão da civilização européia, em que uma nova raça emergia) de absorver e integrar mestiços e pretos. Tal capacidade requer, de modo implícito, a concordância das pessoas de cor em renegar sua ancestralidade africana ou indígena. 'Embranquecimento' e 'democracia racial' são, pois, conceitos de um novo discurso racialista. O núcleo racista desses conceitos reside na idéia, às vezes totalmente implícita, de que foram três as 'raças' fundadoras da nacionalidade, que aportaram diferentes contribuições, segundo as suas qualidades e seu potencial civilizatório. A cor das pessoas assim como seus costumes são, portanto, índices do valor positivo ou negativo destas 'raças'." (Guimarães, 1999: 53)

Esta democracia é compreendida como "o símbolo integrador mais poderoso criado para desmobilizar os negros e legitimar as desigualdades raciais vigentes desde o fim do escravismo." (Hasenbalg, 1979: 241) O mesmo autor entende que

> "O mito da democracia racial não só implicou uma 'reconstrução idílica' do passado e a persistência do clientelismo, como foi também sustentado pelas realidades sociais do período republicano inicial – a falta de discriminação legal, a presença de alguns não-brancos dentro da elite e a ausência de conflito racial declarado. Por sua vez, a comparação freqüente dessas realidades com a situação racial de outras sociedades, particularmente os Estados Unidos, ajudava a moldar a auto-imagem favorável dos brasileiros com referência às relações raciais." (Hasenbalg, 1979: 242)

Aponta ainda dois importantes princípios dessa ideologia: "a ausência de preconceito e discriminação racial no Brasil e, conseqüentemente, a existência de oportunidades econômicas e sociais iguais para brancos e negros." (Hasenbalg, 1979: 242)

A visão do país como não racista e como o paraíso da democracia racial, da harmonia das raças, é amplamente difundida não só na sociedade brasileira mas também

---

[31] Essa teoria daria sustentação à maneira com que os grupos de cor são hoje identificados no Brasil, de acordo com suas características fenotípicas. (cf. Guimarães, 1996)

na estrangeira, como podemos observar no discurso de um abolicionista francês, reproduzido por Célia Maria Marinho de Azevedo

> *"O que facilitará singularmente a transição no Brasil é que lá não existe nenhum preconceito de raça. Nos Estados Unidos e em Cuba, todos os homens de cor, mesmo um liberto, são olhados de cima como inferior pelos homens da raça branca. Não há nada disso no Brasil: lá todos os homens livres são iguais; e esta igualdade não é só da lei, mas é também da prática cotidiana. (...) A igualdade lá não é só um direito: é um fato."* (Avezedo, 1996: 156)

Além da influência das já citadas ideologias de embranquecimento e da democracia racial, um outro aspecto que fortaleceu esta imagem do Brasil foi a não existência de um racismo institucionalizado depois do fim do sistema de escravidão no país e a garantia de uma igualdade perante a lei desde a primeira constituição republicana.

Isto, referido dentro de um quadro comparativo a partir do que era visto como verdadeiro racismo à época, ou seja, o racismo institucionalizado e violento como o que aconteceu na Alemanha nazista, na África do Sul durante o regime do 'apartheid', no sul dos Estados Unidos, e nas sociedades escravistas e coloniais[32], fez com que as formas sutis e particulares do racismo não institucional brasileiro passassem desapercebidas.

Guimarães (1999) pensando o 'anti-racismo institucional' brasileiro, questiona-se a respeito do porquê dos sistemas de relações raciais brasileiro e norte-americano terem sido analisados como sistemas opostos, levando à conclusão da ausência de racismo no Brasil. Tomando como referência as pesquisas realizadas nas ciências sociais, pergunta ainda o porquê das similaridades funcionais entre os dois sistemas terem passado despercebidas a cientistas de pensamento funcional-estruturalista. Guimarães aponta três razões na tentativa de explicar essas questões.

Primeiramente, lembra que o programa político do anti-racismo ocidental, organizado após a Segunda Guerra Mundial, enfatizava o estatuto legal e formal da cidadania, ao invés de seu exercício fatual e prático, e tinha como alvos a segregação racial nos EUA, com o sistema Jim Crow, e depois o apartheid na África do Sul, com o racismo de Estado. Além disso, a definição de 'raça' como um conceito biológico, baseado na hereditariedade, esconderia tanto o caráter racialista das distinções de cor,

quanto o seu caráter construído, social e cultural; assim, as distinções por cor eram vistas como algo objetivo e fatual. Por fim, um terceiro aspecto que teria contribuído para a não observação do racismo no Brasil, seria o realismo ontológico da ciência social da época, que "buscava o conhecimento de essências e a formulação de explicações causais, negligenciando a tecedura discursiva e metafórica que escondia o racismo sob uma linguagem de status e de classe." (Guimarães, 1999: 40)

Até os anos 70, é esse modelo de racismo que orienta as pesquisas comparativas em diferentes sociedades e a agenda internacional, como a desenvolvida pela UNESCO[33]. A situação só começa a mudar depois do fim do racismo institucional norte-americano, em conseqüência do Movimento dos Direitos Civis. (cf. Guimarães, 1997)

Uma segunda particularidade do racismo brasileiro, explicitada anteriormente e importante para a sua compreensão, é o processo histórico que levou a uma inter-relação discursiva e ideológica entre 'raça', ou 'cor', e outros conceitos de hierarquia como classe e status.

Sem a intenção de analisar, nesse momento, assunto tão complexo, proponho-me apenas a observar algumas das reflexões sobre a maneira como os estudos de relações raciais no Brasil o têm abordado.

Peggy A. Lovell (1992) identifica duas escolas de pensamento no que diz respeito à situação racial no Brasil: uma se baseia no argumento de uma maior importância da categoria de classe sobre a de 'raça', para explicar as desigualdades entre brancos e negros; e outra entende que a discriminação racial existe no país e é um traço contemporâneo. Nenhuma das duas negaria o preconceito ou o fato da maioria dos não-brancos[34] ser mais pobre que os brancos, mas cada uma delas teria uma explicação diferente sobre a desigualdade sócio-econômica de brancos e negros.

Na primeira escola, podemos fazer uma distinção entre os trabalhos desenvolvidos e influenciados por Donald Pierson, e as pesquisas de Roger Bastide e Florestan Fernandes, entre outros, conhecidos como a Escola de São Paulo.

---

[32] Mesmo comparações entre o sistema escravagista e o racismo norte-americano e brasileiro serviam para dar sustentação à imagem do Brasil como um paraíso racial, onde não existiria o racismo tão temido por esse mundo. (Azevedo, C.M.M., 1996)

[33] Sobre a pesquisa realizada pela UNESCO no Brasil, ver o trabalho de: Maio, 1997.

[34] Uma classificação brasileira polarizada por 'brancos' e 'não-brancos' é apresentado por: Silva e Hasenbalg, 1992.

Os estudos que têm por base as análises de Donald Pierson[35] chegam a detectar a existência de preconceito contra o negro mas o interpretam como, na verdade, um preconceito de classe, e não racial, inspirados, principalmente, na observação da baixa posição sócio-econômica do negro.

Partindo desse argumento, a conclusão seria que,

> "uma vez tendo alcançado melhor grau de instrução e níveis mais altos de renda, os afro-brasileiros não encontrariam barreiras à sua mobilidade social. (...) Uma vez que os afro-brasileiros adquiram 'capital humano', terão iguais oportunidades de progresso social e garantida a recepção nos mais altos círculos." (Lovell, 1992: 86)

Nessa mesma época, e também participando dos estudos patrocinados pela UNESCO, encontramos os trabalhos de Florestan Fernandes e Roger Bastide (1955), desenvolvidos em São Paulo. Suas teses se contrapõem às de Donald Pierson, ressaltando-se duas questões: a mudança na maneira como vêem as exceções, ou seja, o preconceito racial identificado nos trabalhos anteriores; e a perspectiva desenvolvimentista, trazendo a idéia da modernização econômica do país, que tinha na crescente industrialização de São Paulo sua referência.

Nesses estudos,

> "o preconceito e a discriminação racial aparecem no Brasil como conseqüências inevitáveis do escravismo. A persistência do preconceito e discriminação após a destruição do escravismo não é ligada ao dinamismo social do período pós-abolição, mas é interpretada como um fenômeno de atraso cultural, devido ao ritmo desigual de mudança das várias dimensões dos sistemas econômico, social e cultural." (Hasenbalg, 1979: 73)

De acordo com essa posição, "a desigualdade racial é um vestígio do passado que deve ser superado pelas forças do capitalismo moderno" (Lovell, 1992: 86) e a 'raça' e as relações raciais seriam eliminadas numa ordem social futura, seja a sociedade de classe ou socialismo.

A partir do final dos anos 70 e começo dos 80, um conjunto de pesquisas, principalmente as desenvolvidas por Carlos Hasenbalg (1979) e Nelson do Valle Silva (1980), procuram mostrar a relevância da discriminação, propriamente racial, como traço contemporâneo do Brasil. Buscam romper com o argumento anterior e pensam o racismo para além de "um reflexo epifenomênico da estrutura econômica ou um instrumento conspiratório usado pelas classes dominantes para dividir os trabalhadores." (Hasenbalg e Silva, 1992: 11) Compreendem-no como uma ideologia e conjunto de práticas, que reelaboram as 'sobrevivências' do antigo regime e as transformam dentro da nova estrutura social existente. (cf. Hasenbalg, 1979: 76) A raça/cor passa a ser pensada como

[35] Para uma análise mais detalhada dos argumentos e posições específicas desses e dos demais pesquisadores da época, como Oracy Nogueira, Thales de Azevedo, Guerreiro Ramos, Costa Pinto, ver:

um "esquema classificatório e um princípio de seleção racial que está na base da persistência e reprodução de desigualdades sociais e econômicas entre brasileiros brancos e não-brancos." (Hasenbalg e Silva, 1992: 11) Estas pesquisas demonstram a "dissociação fundamental entre grupos de cor e classes sociais, por um lado, e de grupos de cor e posição social, por outro." (Guimarães, 1997: 168)

Discutindo a perspectiva interpretativa adotada por Hasenbalg e Silva, Guimarães (1997) entende que, ao mesmo tempo em que tais estudos romperam com uma abordagem desenvolvimentista e integracionista, também obscureceram a permanente associação entre 'raça', 'cor' e posição social no Brasil. Propondo a idéia do Brasil como uma 'sociedade de status', Guimarães ressalta o caráter de permanência e rigidez do sistema de hierarquia social do país. Afirma que

> "a importância das diferenças de status (posições sociais) no Brasil tem se reproduzido desde a colonização, através do sistema de castas escravistas e, mais tarde, do clientelismo rural ou urbano, resistindo à espantosa urbanização e industrialização do país nos últimos cinqüenta anos; para não falar da sua resistência às mudanças de sistema e de regime políticos." (Guimarães, 1997: 169)

Para além do nível da ideologia[36], Guimarães propõe a 'sociedade de status' como

> "uma sociedade onde os grupos sociais, inclusive as classes sociais, desenvolveram 'direitos' a certos privilégios em relação ao estado e aos outros grupos sociais. Tais privilégios de posição são resguardados, no plano das relações entre sujeitos, por distâncias e etiquetas, que têm na aparência e na cor, (...) suas principais referências e marcos no espaço social." (1997: 169)

Sua questão central é a naturalização das hierarquias sociais existentes no Brasil.

> "Ao buscar na hierarquia social e nos 'grupos de prestígio' brasileiros a raiz do racismo cotidiano, isto é, do tratamento desigual de pessoas baseado na cor, espero ter colocado sobre bases mais precisas o desrespeito aos direitos civis. (...) isso significa que para combater o racismo e para reduzir as desigualdades econômicas, é preciso, antes de tudo, denunciar as distâncias sociais que as naturalizam, justificam e legitimam." (Guimarães, 1997: 171-172)

**3.2. A Denúncia, o Reconhecimento e o Combate ao Racismo**

É reconhecida a influência das escolas de pensamento anteriormente citadas sobre o Movimento Negro e o Poder Público, principalmente nas diferentes respostas que oferecem à questão racial. De um modo geral, as políticas públicas no Brasil têm se

---

Guimarães, 1999; Maio & Santos, 1996.

[36] Guimarães refere-se aqui à interpretação realizada por Roberto DaMatta, quando este identifica a resistência às mudanças na sociedade brasileira como uma "ideologia organizada em torno do princípio de classificação hierárquica, sustentada em relações sociais baseadas em laços pessoais." (Guimarães, 1997: 169).

caracterizado por adotar uma perspectiva social, com medidas redistributivas ou assistenciais contra a pobreza, sejam elas formuladas por políticos de esquerda ou direita[37]. Mas, de acordo com as distintas posições político-ideológicas, temos alguma variação nas explicações e propostas de combate ao racismo. Kabengele Munanga (1996) identifica duas posturas típicas, uma característica da direita, ou liberais e outra da esquerda. A direita levando em conta a extinção do racismo institucionalizado em todo o mundo atual, entende que "a razão essencial da persistência das desigualdades raciais deve-se ao fato de que os negros sofrem de uma falta de cultura e instrução compatíveis com a economia pós-industrial." (1996: 79) Ou seja, reconhece a existência de desigualdades entre os grupos raciais mas não as atribuem ao racismo. Sua maior causa seria, essencialmente, as

> "forças do mercado, indiferentes à raça e atentas apenas às carências dos negros, numa economia em que a inteligência, baseada no domínio da informática e das telecomunicações, é atributo indispensável para a sobrevivência de qualquer um, independentemente de sua raça, sexo ou religião." (Munanga, 1996: 79-80)

Quanto às estratégias para a resolução desse problema da maneira como o configuram, a direita afirma a necessidade de uma 'guerra contra a pobreza' e medidas que promovam o 'crescimento econômico e o pleno emprego para os negros'.

Já na esquerda, é central a visão do racismo como uma questão de classe. Radicalmente,

> "as desigualdades raciais são interpretadas como reflexos dos conflitos de classes, e os preconceitos raciais considerados como atitudes sociais propagadas pela classe dominante, visando à divisão dos membros da classe dominada, para legitimar a exploração e garantir a dominação." (Munanga, 1996: 80)

Como estratégia, propõe "transformar profunda e radicalmente a estrutura de uma sociedade de classe." (Munanga, 1996: 80)

É importante observar, dentro desse breve quadro elaborado por Munanga, que as políticas públicas no Brasil, mesmo aquelas que identificam situações de desigualdade racial e elaboram propostas para combatê-las, não incorporam o critério de raça como algo relevante e específico e nem reconhecem a discriminação racial como um dos fatores determinantes dessas desigualdades sociais.

A ação do Movimento Negro assume uma perspectiva distinta e crítica dessa tradição nas políticas públicas do país, reivindicando a 'confissão' da existência do racismo, discriminação e preconceito e a introdução de uma vertente racial nas políticas. Entretanto, essa ação não é unitária e sofre influências das

[37] Utilizo as expressões 'esquerda' e ' direita', nesse momento, de acordo com o significado e divisão

tendências do discurso intelectual e político, dificultando a busca de estratégias específicas pelo Movimento. (cf. Munanga, 1996)

Atualmente, vários pesquisadores e militantes do Movimento Negro identificam mudanças no discurso oficial do Poder Público no que se refere à questão racial. Os próprios ideais de embranquecimento e de democracia racial são abordados de maneira diversa. (Guimarães, 1997, 1999; Munanga, 1996) De certa forma, há um reconhecimento e publicização da existência, historicamente negada, de problemas raciais no Brasil.

A seguir, à luz da literatura existente, observo algumas ações do Movimento Negro durante os anos 70 e 80 e certos aspectos relacionados à estratégia de questionamento da democracia racial brasileira.

Um dos valores fundantes da nação brasileira, essa idéia de democracia traz como princípios mais importantes, segundo Carlos Hasenbalg, a negação da existência de preconceito e discriminação racial no Brasil e a afirmação da existência de oportunidades econômicas e sociais iguais para brancos e negros. (1979: 242) Essa ideologia influenciou tanto as posturas assumidas pelas autoridades brasileiras quanto o Movimento Negro, ao longo de sua história no país[38].

Os estudos existentes sobre a trajetória do Movimento brasileiro não esgotam o assunto mas oferecem um conjunto importante de reflexões e de informações acerca do desenvolvimento das ações e discursos por ele articulados[39]. Para Hasenbalg (1992), o Movimento, desde o final da década de 1970, tem como principal estratégia política a crítica à ideologia da democracia racial, reiterando dois principais eixos discursivos, quais sejam, a denúncia do racismo e a reivindicação de uma cultura e identidade negra. Esses discursos não representam, necessariamente, práticas dissociadas umas das outras; em muitas situações, ambos estão presentes, como são exemplos os anos simbólicos de 1988, com o Centenário da Abolição e de 1995, com as Comemorações do Tricentenário de Zumbi dos Palmares.

---

estabelecidos por Kabengele Munanga. (1996)

[38] Podemos dizer que a Lei Afonso Arinos reconheceu, através da sua proibição, a existência de racismo no Brasil, mas seu impacto, para além do momento, foi insignificante, prevalecendo a negação de tais problemas. (Silva, A.C.A., 1996)

[39] Para uma visão mais detalhada dessa trajetória do Movimento Negro podemos destacar: Cunha Jr., 1996; Mendonça, 1996; Pinto, 1993; Andrews, 1991.

A ideologia da democracia racial tem sido percebida pelos militantes do Movimento Negro como um fator de desmobilização política. Seria impeditiva da constituição de uma identidade negra e consciência coletiva, condição fundamental para a possibilidade de uma ação política de combate à discriminação e ao racismo. (cf. Carneiro, 1996; 1996a)[40] Essa 'estratégia cultural', como a denomina Munanga, está associada a uma a ação política e a uma luta pelo reconhecimento, podendo ser entendida como uma categoria política. (cf. Munanga, 1996)

Por outro lado, o discurso de denúncia do racismo, que também investe na desconstrução do 'mito' da democracia racial, contrasta essa visão com as condições sócio-econômicas da população negra e as profundas desigualdades sociais entre brancos e negros, identificando um problema a ser enfrentado. Segundo Hasenbalg (1992), no discurso do Movimento "o que se encontra em jogo são as desigualdades raciais e a incorporação do negro à condição de cidadania. O alvo está na propalada igualdade de oportunidades entre brancos e negros". (1992: 144)

Como avalia Jacques D'Adesky (1996), o Movimento Negro contemporâneo surge nos anos 70, principalmente, com a formação do Movimento Negro Unificado. Diferentemente do caminho da assimilação das normas e valores da sociedade dominante adotado pela Frente Negra em São Paulo, no começo do século, e cuja tendência a uma europeização também está presente no Movimento que surge em 1945, com a primeira Convenção Nacional do Negro Brasileiro, o contemporâneo tem como objetivo subverter a ideologia do branqueamento, desmascarando o mito da democracia racial e seu uso por parte dos grupos brancos dominantes. (cf. 1996: 184-185) Diante de um racismo implícito e assimilacionista, como o brasileiro, que nega a identidade de grupo e os valores das heranças cultural e histórica, o Movimento Negro assume não um racismo às avessas, mas um 'anti-racismo diferencialista'. (D'Adesky, 1996)

Com essa postura, que representa para D'Adesky um corte epistemológico em relação às ações anteriores, o Movimento investe na construção de uma identidade coletiva e específica, na medida em que assume a história de seus ancestrais, no Brasil e na África. (1996: 186) Contribuíram, como uma forte influência nessa busca de uma cultura e identidade negra, o Movimento Negro norte-americano, com a idéia do Pan-africanismo e o africano, com a Negritude. (D'Adesky, 1996)

---

[40] Sueli Carneiro é coordenadora executiva do Geledés – Instituto da Mulher Negra, uma ONG criada em 1988 por um conjunto de mulheres negras oriundas do Movimento Negro e do Movimento Feminista de São Paulo, que se propõe a atuar politicamente sobre os problemas da população negra, em especial sobre a violação dos direitos de cidadania.

A partir do final dos anos 70, com o início do período de transição do regime político no Brasil, também a sociedade civil começa a reorganizar-se, surgindo diversos movimentos sociais, dentre os quais o Movimento Negro, com suas lideranças sendo formadas dentro da contestação ao regime militar, associados a organizações de esquerda, ao grupo de negros do MDB, aos sindicatos, comunidades de base da Igreja Católica. É criado o Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial, quando da realização de um Ato Público, em 7 de julho de 1978, em protesto contra a arbitrariedade e atos discriminatórios que atingiam alguns negros. Em novembro desse mesmo ano, sob o nome de Movimento Negro Unificado, reuniram-se diversos grupos e entidades e definiram como objetivos do Movimento: combater o racismo, lutar contra a discriminação racial, o preconceito e toda forma de opressão existente na sociedade brasileira, bem como mobilizar e organizar a população negra, para que esta pudesse lutar pela sua emancipação política, econômica, social e cultural. (cf. Pinto, 1993: 367) A crítica à ideologia da democracia racial e a denúncia do racismo estavam postas.

Surge um conjunto de denúncias da imagem negativa do negro e da África veiculada pelos livros didáticos, organizam-se escolas comunitárias, grupos musicais, associações culturais, entre outras ações.

Importante trabalho foi realizado por alguns congressistas negros eleitos em 1983, como o deputado federal Abdias Nascimento. Seu projeto de lei nº 1.332, de 1983, é identificado como o primeiro precedente, no Congresso Nacional, do que hoje seriam propostas de ações afirmativas. Neste seu projeto, que na linguagem usada, propõe uma 'ação compensatória', são estabelecidos mecanismos de compensação para o afro-brasileiro após séculos de discriminação, entre eles a reserva de 20% de vagas para mulheres negras e 20% para homens negros na seleção de candidatos ao serviço público; bolsas de estudos; incentivos às empresas do setor privado para a eliminação da prática da discriminação racial; incorporação ao sistema de ensino e à literatura didática e paradidática da imagem positiva da família afro-brasileira, bem como a história das civilizações africanas e do africano no Brasil. O deputado propôs, ainda, a criação de uma Comissão do Negro na Câmara dos Deputados, com o Projeto de Resolução nº 58-A, de 1983 e definiu o 13 de maio como uma 'mentira cívica', assinalando a relevância de Zumbi dos Palmares como herói da pátria, propondo feriado nacional no dia 20 de novembro, como aniversário de sua morte e Dia Nacional da Consciência Negra, através do Projeto de Lei nº 1.550, de 1983[41].

O reconhecimento do racismo e os resultados dessas estratégias do Movimento Negro, aos poucos, vão sendo observados em algumas ações do Poder Público durante os anos 80.

Em 1982, nas primeiras eleições diretas para os governos estaduais após a ditadura, Franco Montoro vence no Estado de São Paulo; e em 1984 cria o Conselho de Participação e de Desenvolvimento da Comunidade Negra. Essa iniciativa pode ser entendida como uma manifestação inicial do Poder Público brasileiro no sentido do reconhecimento da existência de um problema racial no país. A experiência de São Paulo foi seguida por outros Estados e municípios e diversos Conselhos, Assessorias e Coordenadorias voltadas para a população negra foram criados em diversas regiões do país. Vale ressaltar que em 1991 é criada no Rio de Janeiro a primeira Secretaria estadual voltada para a população negra, a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras - SEDEPRON.

Em 1984, o governo brasileiro, por decreto, considera a Serra da Barriga, local do antigo Quilombo dos Palmares, como patrimônio histórico do país. Com o processo Constituinte e a elaboração da nova Constituição promulgada em 1988, ano também da comemoração dos 100 anos da Abolição da Escravidão, foram realizados mais alguns avanços quanto ao tratamento dado à questão racial.

A chamada Constituição Cidadã introduziu importantes direitos nesse sentido, constituindo-se num momento fundamental para o processo de democratização do país. De acordo com a Carta Magna, a República Brasileira constitui-se em Estado Democrático de Direito que tem, como seus fundamentos, segundo o artigo 1º,

> "a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político."

Seus objetivos fundamentais, expressos no artigo 3º, são:

> "construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, *raça*, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."[42]

Com respeito às relações internacionais, a República rege-se, dentre outros, pelos princípios da prevalência dos direitos humanos e pelo repúdio ao racismo, segundo seu artigo 4º.

---

[41] Para um acompanhamento mais detalhado da atuação e discussões levantadas por Abdias do Nascimento nesse momento ver: Nascimento, 1995.

[42] Crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor: Lei nº 7.716 de 5-1-1989, e Lei nº 9.459 de 13-5-1997. A Lei nº 8.081 de 21-9-1990, estabelece os crimes e as penas aplicáveis aos atos discriminatórios ou de preconceito de raça, cor, religião, etnia, ou procedência nacional, praticados pelos meios de comunicação ou publicação de qualquer natureza.

No caput do artigo 5º da mesma Constituição, temos que, dentre os direitos e deveres *individuais e coletivos*,

> "todos são *iguais perante a lei*, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à *igualdade*, à segurança e à propriedade."

E com a garantia, no seu inciso XLI, que "a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;" sendo que estabelece, no seu inciso XLII, que "a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei."[43]

Sobre os *direitos culturais,* no artigo 215, afirma que o "Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais" e "protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras"; nesse mesmo artigo, no parágrafo 5º, estabelece o tombamento de todos os documentos e sítios referentes aos antigos quilombos; e no artigo 242, parágrafo 1º, que "o ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro."

Seguiram-se também importantes avanços nas Constituições Estaduais do país. Dentre elas, temos a Constituição do Estado do Pará que, em seu artigo 336, define

> "O princípio da igualdade deve ser aplicado pelo Poder Público, levando em conta a necessidade de tratar desigualmente os desiguais, na medida em que foram ou sejam injustamente desigualados, visando a compensar pessoas vítimas de discriminação.
>
> Parágrafo único - Dentre outras medidas compensatórias tomadas para superar desigualdades de fato, incluem-se as que estabelecem preferências a pessoas discriminadas a fim de garantir-lhes participação igualitária no mercado de trabalho, na educação, na saúde e nos demais direitos sociais."[44]

Com relação às Comemorações do Centenário da Abolição, Hasenbalg (1992) entende que o discurso oficial não é mais o da democracia racial. Aponta que, durante o ano de 1988,

> "os discursos ufanistas da democracia racial e a exaltação dos vultos abolicionistas e da princesa redentora ficaram confinados às paredes de câmaras municipais e academias estaduais de letras. Em espaços públicos mais notórios, o tom dos discursos foi outro. Na solenidade de abertura do ano do centenário da abolição, o então presidente José Sarney parecia ter os movimentos negros do país como interlocutores diretos." (1992: 141)

---

[43] A Lei 'Caó', de 1989, foi criada para regulamentar esse dispositivo constitucional e punir os que fossem por ela condenados. E, em 1997, a Lei complementar nº 9.459, veio garantir a sua efetivação.

[44] Para um levantamento da legislação brasileira voltada para o combate ao racismo, ver: Silva Jr., 1998.

Reproduzimos o pronunciamento de José Sarney em relação à criação da Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura, pela Lei nº 7.668, onde podemos observar uma preocupação referente à mobilidade social da população negra:

> "Ano passado, quando discutíamos com o Sr. Ministro da Cultura de que maneira deveríamos comemorar o centenário da abolição, lembrei-lhe de que devíamos marcar esta data com um órgão que servisse permanentemente de apoio para a ascensão social da raça negra no Brasil. E sugeri, e concordamos, a criação de uma fundação que se chamará de Fundação Palmares, que irá apoiar as inteligências, as lideranças e as consciências que se formarem na raça negra do Brasil para que, dentro de poucos anos, nós tenhamos formado, em nosso país, uma elite da raça negra que possa atuar em todos os setores do Brasil." (Hasenbalg, 1992: 141)

A alusão à necessidade de formação de uma elite negra[45], a criação da Fundação Cultural Palmares, a série de acontecimentos motivados pelo Centenário e pela Constituição indicam um relativo reconhecimento, por parte do Poder Público, da existência do racismo no país. No entanto, este ainda é muito circunstancial e políticas mais significativas não são implementadas.

Os anos 90 e, em especial, o ano de 1995, trariam novas mudanças. A 'Marcha Zumbi Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida', realizada em Brasília neste ano, significou um momento síntese de todo trabalho recentemente desenvolvido pelo Movimento Negro, principalmente pela amplitude de alianças que agregou, pelo relativo consenso programático e pela dimensão nacional que obteve. Nas suas reivindicações, foi central a cobrança de uma postura ativa por parte do Estado no tratamento da questão racial e da efetiva democratização da sociedade brasileira, para o que propunha algumas soluções.

Esse momento caracteriza uma maior aproximação do Movimento com o Poder Público e um esforço para pensar propostas de políticas públicas para a população negra. Essa postura é expressa durante a Marcha: "Já fizemos todas as denúncias. O mito da democracia racial está reduzido a cinzas. Queremos agora exigir ações efetivas do Estado - um requisito de nossa maioridade política." (Marcha, 1996: 9)

A percepção da necessidade de superação das desigualdades raciais como condição para a consolidação da democracia no país envolve novas exigências: "Trata-se de um esforço que deverá ter

[45] Nascimento (1989), através da análise de Hamilton Cardoso (fundador do MNU), identifica o início dessa preocupação com a formação de uma elite negra à aproximação do Brasil em relação à Àfrica, dentro de uma estratégia da política externa do governo Geisel: "A política africana começou na posse de Geisel, quando ele diz ter um olhar voltado para os irmãos do outro lado do Continente, e que ele assumia naquele

como principal escopo tornar a igualdade formal, a igualdade de todos perante a lei, em igualdade substancial: igualdade de oportunidade e tratamento." (Marcha, 1996: 24)

Seguindo essas diretrizes gerais, são apresentadas no 'Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial' algumas propostas como: inclusão do quesito cor em diversos sistemas de informação; "estabelecimento de incentivos fiscais às empresas que adotarem programas de promoção da igualdade racial"; "instalação, no âmbito do Ministério do Trabalho, da Câmara Permanente de Promoção da Igualdade, que deverá se ocupar de diagnósticos e proposição de políticas de promoção da igualdade no trabalho"; regulamentação do artigo 7º, inciso XX, da Constituição Federal, que prevê a 'proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei'; implementação da Convenção Sobre Eliminação da Discriminação Racial no Ensino; "desenvolvimento de programa educacional de emergência para a eliminação do analfabetismo"; "concessão de bolsas remuneradas para adolescentes negros de baixa renda para o acesso e conclusão do primeiro e segundo graus"; "desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta"; "assegurar a representação proporcional dos grupos étnicos raciais nas campanhas de comunicação do governo e de entidades que com ele mantenham relações econômicas e políticas". (Marcha, 1996)

A Marcha e as Comemorações dos 300 Anos de Zumbi dos Palmares espalharam-se por todo país e deram visibilidade à luta racial negra. Seu objetivo era trazer o negro à Agenda Nacional Talvez não possa dizer que a discussão alcançara um lugar central nos debates no interior do Poder Público, mas suas reivindicações encontraram algum retorno por parte do novo governo federal.

No dia 20 de novembro de 1995, quando recebe o documento produzido pela Marcha, o presidente Fernando Henrique Cardoso institui, por decreto, um Grupo de Trabalho Interministerial - GTI - para valorização da população negra. Em fevereiro de 1996 o Grupo é instalado; em março do mesmo ano, é criado também por decreto o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação - GTEDEO. No dia 13 de maio, é lançado o Programa Nacional dos Direitos Humanos - PNDH, pela recém criada Secretaria de Direitos Humanos; em julho temos a realização do seminário internacional promovido pelo Ministério da Justiça, citado anteriormente e

---

discurso, inclusive, um pouco da ancestralidade africana no Brasil. Este tipo de política passa a exigir a

no dia 20 de novembro, Zumbi é inscrito como herói nacional. Durante as solenidades que envolveram essa ações, o Presidente da República, admite, pela primeira vez, que o Brasil é um país preconceituoso e discriminador.

Numa perspectiva internacional, um fator que veio a contribuir para a mudança na postura do Poder Público em relação ao reconhecimento da existência de um problema racial no país e ao seu discurso de um 'anti-racismo' institucional, foi o fim do apartheid na África do Sul; não existindo mais, nesse momento, segregação racial legal em sociedades de regime democrático. As desigualdades raciais tornam-se mais visíveis e a cobrança internacional sobre o Brasil intensifica-se. Isto pode ser observado na postura da Organização Internacional do Trabalho - OIT[46] quando questiona o país a respeito da situação da discriminação racial no mundo do trabalho. Mesmo o PNDH pode ser visto como uma conseqüência, entre outras, das pressões de organismos internacionais.

A seguir, observo mais detidamente algumas possibilidades abertas a ações de combate ao racismo e especificamente a propostas de ações afirmativas pelas ações recentes do Poder Público, através das Convenções Internacionais, GTEDEO e ações no mundo do trabalho, GTI, PNDH, legislação eleitoral e a discussão a respeito através dos Conselhos e Secretarias estaduais voltados para a população negra e do Movimento Negro.

#### 3.2.1. Convenções Internacionais

Entre os tratados que se referem ao combate à discriminação, temos a Convenção n º 111, da OIT, concernente à discriminação em matéria de emprego e profissão, ratificada em 1968 pelo Decreto nº 62.150, onde o Brasil se compromete a formular e implementar uma política nacional de promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento no mercado de trabalho.

Na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, assinada pelo Brasil em 1969, pelo Decreto nº 65.810, os Estados-Partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar uma política de eliminação de todas as suas formas, adotando, dentre outras, medidas legislativas proibindo e pondo fim à discriminação racial praticada por pessoas, por grupos ou por organizações.

---

organização de um segmento negro de elite". (1989: 105)

[46] A OIT é um organismo intergovernamental vinculado ao sistema das Nações Unidas.

Temos ainda a Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, ratificada pelo Brasil em 1968, pelo Decreto nº 63.223, que em seu texto propõe a eliminação e prevenção de qualquer tipo de discriminação, entendendo que esta compreende "qualquer distinção, exclusão, limitação ou preferência que, por motivo de raça, cor, sexo, língua, (...) condição econômica ou nascimento, tenham por objeto ou *efeito* destruir ou alterar a igualdade de tratamento em matéria de ensino" .

Sobre o cumprimento dessas Convenções, em 1995 o governo brasileiro deu sua anuência à Comissão Interamericana de Direitos Humanos para uma avaliação e observação *in loco* no país. Dentre as conclusões desse trabalho, que envolveu um contato com representantes do Poder Público e de entidades do Movimento Negro, a discriminação racial é identificada como um dos principais problemas existentes.

As Convenções internacionais assinadas pelo Brasil representam instrumentos que podem ser utilizados na pressão por políticas públicas comprometidas com a superação da discriminação. Elas utilizam um conceito bastante abrangente de discriminação,

> "geralmente correlacionado com 'distinção', 'exclusão' ou 'preferências' fundadas na raça, cor, sexo, etc., que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidade (...) em matéria de emprego, profissão, ensino, ou anular e restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano de direitos econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública." (Martins, 1996: 207)

Os tratados também admitem "a adoção de medidas especiais tomadas com objetivo de assegurar 'progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos', historicamente desprivilegiados por razões discriminatórias" (Martins, 1996: 207)

A própria Constituição Brasileira de 1988 estabelece esse tipo de medidas, com a proteção ao mercado de trabalho da mulher e a reserva percentual de cargos e empregos públicos para deficientes. O Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, capítulo II - Dos Direitos Sociais, artigo 7º, estabelece como direito dos trabalhadores, a "proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei". O Título III - Da Organização do Estado, capítulo VII - Da Administração Pública, no seu artigo 37, estabelece que "a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão".

Dentre as possibilidades das Convenções, também são identificados avanços quanto à definição do papel do Estado:

> "ela [Convenção 111] não estabelece apenas a obrigação de não discriminar, mas também o dever de promover a igualdade, através de uma política nacional que elimine toda e qualquer forma de discriminação. (...) Desse modo, a Convenção 111 impede o Estado de assumir postura de mera contemplação do problema, como ocorre no Brasil, e determina a adoção de medidas positivas e concretas no sentido da promoção da igualdade." (Silva Jr., 1996: 225)

Sobre a aplicação dos instrumentos internacionais no plano do direito interno, a Constituição Brasileira, no seu artigo 5º, parágrafo 2º, define que

> "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte."

E acrescenta, no parágrafo 1º, que

> "As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata."

De acordo com Antônio A. Cançado Trindade (1996),

> "a Constituição Brasileira de 1988 se insere na nova tendência de Constituições latino-americanas recentes de conceder um tratamento especial ou diferenciado também no plano do direito interno aos direitos e garantias individuais internacionalmente consagrados. (...) no caso dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos em que o Brasil é Parte os direitos fundamentais neles garantidos passam, consoante os artigos 5º, § 2º e 5º, § 1º, da Constituição Brasileira de 1988, a integrar o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados e direta e imediatamente exigíveis no plano do ordenamento jurídico interno." (Trindade, 1996: 21)

#### 3.2.2. Ações no mundo do trabalho

Em 1992, diante do sistemático descumprimento da Convenção 111, a CUT – Central Única dos Trabalhadores em parceria com o CEERT[47], envia um documento à OIT denunciando o Estado brasileiro. Como conseqüência, este foi formalmente questionado pelo organismo, mas é apenas a partir de 1995 que efetivamente assume a existência do problema no Brasil e cria um grupo de trabalho - GTEDEO - para implementar as medidas da Convenção.

Este Grupo, formado por representantes do Poder Executivo e entidades sindicais e patronais, é vinculado ao Ministério do Trabalho e tem como finalidade 'definir programa de ações que visem o combate à discriminação no emprego e na ocupação', propondo cronogramas, estratégias e órgãos de execução das ações.

---

[47] O CEERT – Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade - é uma ONG do Movimento Negro de São Paulo, que tem como objetivo conscientizar democraticamente profissionais de recursos humanos e capacitar dirigentes sindicais para lidar com a questão racial nos locais de trabalho.

Como resultados desse trabalho de denúncia da situação de discriminação racial no mercado de trabalho, temos ainda a criação do Inspir - Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial e a experiência de implementação da Convenção 111 na capital do Estado de Minas Gerais.

Em 1995, de uma articulação entre as centrais sindicais brasileiras, CUT, CGT e Força Sindical, junto com a organização norte-americana AFL-CIO e a Organização Regional Interamericana dos Trabalhadores - ORIT, nasce o Inspir, com o objetivo de "subsidiar o movimento sindical e os movimentos sociais na luta pela igualdade de oportunidades e criação de políticas públicas para a população negra." (INSPIR, 1999: 3) O Instituto já realizou seminários, elaborou 'Cláusulas de Promoção da Igualdade' subsidiando o trabalho de dirigentes sindicais e advogados e produziu, em convênio com o DIEESE o 'Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho', lançado em 1999.

A prefeitura de Belo Horizonte, em parceria com o CEERT, iniciou, no final de 1995, a execução do projeto 'Oportunidades Iguais para Todos', com o objetivo de realizar um "diagnóstico das desigualdades de raça, que pudesse orientar a elaboração de políticas de promoção da igualdade, bem como estimular a valoração positiva da diversidade étnico-racial." (Revista do CEERT, 1997: 30) O projeto piloto abrangeu as áreas do trabalho, investigando os profissionais de recursos humanos e as variáveis de gênero e raça nos processos de admissão e mobilidade funcional; da saúde, com a implantação de um sistema de informações levantando o quesito cor; e da educação, que teve como público-alvo os professores da rede municipal de ensino, estimulados a refletir sobre a discriminação racial e suas práticas pedagógicas. Em 1998 é criada, em Belo Horizonte, a Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra, primeira secretaria em nível municipal no país.

#### 3.2.3. Grupo de Trabalho Interministerial

No dia 20 de novembro de 1995, o presidente da República institui, por decreto, o Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade 'de desenvolver políticas para a valorização da População Negra'. Compete a esse Grupo de Trabalho, de acordo com artigo 2º, dentre outras coisas,

> "I - propor ações integradas de combate à discriminação racial, visando ao desenvolvimento e à participação da População Negra;

> II - elaborar, propor e promover políticas governamentais antidiscriminatórias e de consolidação da cidadania da População Negra;
>
> IX - estimular e apoiar iniciativas públicas e privadas que valorizem a *presença* do negro nos meios de comunicação;
>
> X - examinar a legislação e propor as mudanças necessárias, buscando promover e consolidar a cidadania da População Negra."

Do exposto acima, é possível dizer que a ele compete a proposição de políticas governamentais antidiscriminatórias, o incentivo a iniciativas públicas e privadas para o desenvolvimento da População Negra, e o exame e proposição de leis em colaboração com os Poderes Legislativo e Judiciário. Ressalto o ítem IX, único que traz a exigência da presença do negro numa área específica, os meios de comunicação.

Enquanto um importante instrumento de políticas públicas, a coleta e divulgação de informações sobre a população negra também está entre as competências do órgão. A respeito da estrutura do Grupo de Trabalho, ele é integrado por: oito membros da sociedade civil, ligados ao Movimento Negro, oito membros de Ministérios e dois de Secretarias[48], todos designados pelo Presidente da República.

Em relação à discussão sobre ações afirmativas, o Grupo realizou dois seminários sobre o tema, em Salvador (BA) e Vitória (ES), a partir dos quais elaborou 46 propostas de ações afirmativas, abrangendo áreas como educação, trabalho, comunicação, saúde. Foram implementadas algumas destas políticas que, de certo modo, estavam relacionadas a valorização da população negra, mas as ações de caráter compensatório ainda estão sendo debatidas.

O conceito de ações afirmativas desenvolvido pelo GTI entende que estas envolvem

> "medidas especiais e temporárias, tomadas ou determinadas pelo Estado, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidades e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros." (Santos, 1999)

O Grupo entende que compete ao Governo Federal executar as medidas, estimular os governos estaduais e municipais a adotarem-nas e estabelecer mecanismos, como

---

[48] Um representante dos Ministérios da Justiça, da Cultura, da Educação e do Desporto, Extraordinário dos Esportes, do Planejamento e Orçamento, das Relações Exteriores, da Saúde, e do Trabalho e por um representante da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

incentivos fiscais, que promovam ações afirmativas na iniciativa privada. Avaliando os trabalhos desenvolvidos nesses quatro anos de existência, o coordenador do GTI compreende que este obteve bons resultados no campo do debate, despertando alguns setores da sociedade brasileira mas que, por parte do governo federal, não saíram do âmbito das idéias, faltando a este ousadia, determinação e ampliação dos esforços expendidos até então para que as propostas apresentadas pudessem ser efetivadas.

O GTI, pelas suas dimensões nacionais e propostas, é algo inédito no país; seus objetivos dentro do Poder Público abrangem questões há tempo adiadas; mas os avanços que lhe podemos imputar parecem fruto mais de um empenho individual e pessoal de alguns de seus membros do que de um efetivo apoio institucional e político do governo federal.

#### 3.2.4. Programa Nacional de Direitos Humanos

O PNDH, elaborado por diversas entidades da sociedade civil em parceria com o Governo Federal e divulgado em 1996, no segundo ano do primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi o primeiro da história brasileira. O Programa, que tem como função dar suporte a Constituição, avançou na discussão a respeito das políticas de ações afirmativas, segundo Martins, por adotar, como fundamento, a doutrina da proteção internacional dos direitos humanos, com base nos tratados internacionais ratificados pelo país[49].

Inicialmente, o Programa propõe a 'proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei':

> "Propor legislação proibindo todo tipo de discriminação, com base em origem, raça, etnia, (...), e revogando normas discriminatórias na legislação infraconstitucional, de forma a reforçar e consolidar a proibição de práticas discriminatórias existentes na legislação constitucional." (PNDH, 1996: 23)

Propõe o tratamento desigual à população negra quando estabelece como objetivo, dentre outras coisas, "desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta", "formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra" e "apoiar as ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva." (PNDH, 1996: 30)

---

[49] Para uma visão histórica e contextualizada do Plano, ver: Mesquita Neto, 1996.

Seguiram-se iniciativas semelhantes em alguns estados, mas até o momento apenas o Estado de São Paulo oficializou um Programa estadual de Direitos Humanos.

Em 1999, foi elaborado o Primeiro Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil, pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo em colaboração com governos estaduais e organizações da sociedade civil. Avaliando a situação desde a implantação do PNDH até 1998, diagnostica a série de violações aos direitos civis, políticos, sociais e culturais ainda existentes no país, nos diversos estados da federação, mas também levanta a existência de órgãos e entidades públicas ou não, que têm tentado realizar um acompanhamento e denúncia dos desrespeitos aos direitos humanos.

**3.2.5. Legislação eleitoral**

Dentro das análises realizadas, torna-se necessário observar as transformações que vêm ocorrendo no debate político a partir da adoção do sistema de cotas no Partido dos Trabalhadores - PT, em 1991, na CUT, em 1993, e nas candidaturas de todos os partidos políticos, através da legislação eleitoral aprovada em 1995. A experiência das cotas partidárias, decorrente de uma reivindicação do Movimento Feminista, abre novas perspectivas para se pensar a noção de igualdade dentro de uma sociedade democrática. A justificativa e legitimidade de tais políticas sustentam-se, principalmente, na idéia de um aperfeiçoamento dessa noção, que possibilitaria uma maior consolidação da democracia no país.

A primeira experiência nacional ocorreu nas eleições de 1996 para as Câmaras de Vereadores, onde era exigida uma cota mínima de 20% para as candidatas mulheres. Essa porcentagem não foi totalmente preenchida, mas o número de Vereadoras eleitas cresceu por volta de 111%. Entretanto, para sua aprovação, seguiram-se diversas discussões. Os partidos políticos exigiram, por exemplo, a ampliação de 20% das vagas, aumentando o número geral de candidatos para que não perdessem espaço com o novo sistema. Em 1997, a nova lei aprovada aumenta em 5% a cota estipulada (25%) e aumenta em 30% o número de vagas para candidaturas. Assim, diminuem o impacto das cotas em suas próprias candidaturas.

Dos argumentos contrários apresentados no debate, temos que: “30% de participação não resolve o problema, sendo necessário lutar por 50%”; “a cota sozinha

não resolve"; "pessoas não-qualificadas assumiriam postos e seriam discriminadas"; "não adianta colocar mulheres descomprometidas com os interesses das mulheres". (Godinho, 1996)

A segunda experiência de cotas eleitorais realizou-se em 1998, quando das eleições para a Câmara Federal e Assembléias Legislativas, estando assegurada a cota mínima de 25% e máxima de 75% para as candidaturas de ambos os sexos. Sobre os resultados, a representação feminina nas Assembléias e Câmara Legislativas cresceu 30% no país.

**3.2.6. Conselhos e Secretarias Estaduais**

Os Conselhos e Secretarias estaduais e municipais do negro são órgãos criados pelo Poder Público voltados para a questão racial. Os Conselhos não são propriamente organismos do Estado e teriam como função o acompanhamento e fiscalização das políticas públicas, aproximando entidades negras e governo na solução de problemas. No entanto, a consecução desses objetivos dependerá principalmente do grau de autonomia das entidades do Movimento Negro participantes do Conselho na relação com o governo, da receptividade do Poder Público à questão racial e da interação que consigam realizar com outros grupos e com a população em geral.

Com a intenção de conhecer o trabalho desenvolvido nos Conselhos e Secretarias dos estados de São Paulo, Bahia e Rio de Janeiro, foram levantados alguns dos principais projetos de cada órgão, as dificuldades por eles enfrentadas e as posições de seus dirigentes sobre as políticas de ações afirmativas. Os representantes de Conselhos e Secretaria são pessoas com vivência em entidades do Movimento Negro e suas posturas não podem ser estendidas aos outros representantes do Poder Público, distantes desse contato e de suas discussões.

Cada gestão dos Conselhos e Secretarias têm a duração correspondente ao mandato do governo estadual e seus presidentes são nomeados, em última instância, pelo governador. Os órgãos pesquisados possuem, portanto, grupos com menos de um ano em exercício de suas funções e a maioria dos trabalhos ainda estão em fase de discussão e proposição. Caberia, para uma avaliação mais completa, um levantamento do que conseguiriam realizar até o último ano de mandato. No entanto, como a intenção é

estabelecer um primeiro contato com o trabalho desenvolvido por esses organismos, serão observadas as avaliações relatadas pelos seus membros até o momento.

Na Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania - SECID do Rio de Janeiro, criada em 1999[50], temos, entre as principais ações desenvolvidas, a elaboração de um programa de apoio a estudantes e pesquisadores negros, o 'Projeto Acesso'; programa na área de saúde envolvendo doenças com maior incidência entre a população negra; decreto estabelecendo a prática da capoeira nas escolas estaduais; projeto voltado para a prática do ensino de história afro-brasileira nas escolas; leis de reconhecimento das religiões africanas (envolvendo o direito à aposentadoria de seus líderes, acesso às dependências de presídios, etc.); e a tentativa de executar algumas propostas do Plano Estadual de Direitos Humanos.

O Conselho de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra - CDCN, do Estado de São Paulo, vinculado ao Gabinete do governador, que começou sua nova gestão em maio de 1999, tem realizado um trabalho junto a empresas privadas buscando sensibilizá-las para a existência de um mercado de consumidores negros, propondo a adoção de políticas de diversidade no emprego; desenvolve também o Projeto 'Do Risco ao Rabisco', em parceria com o Conselho da Condição Feminina, atendendo jovens em situação de risco; e promove diversos seminários na área da saúde, entre outras ações.

O Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra - CDCN do Estado da Bahia, criado por lei em 1987 e vinculado a Secretaria da Justiça e Direitos Humanos, foi regulamentado por Decreto em 1991 e somente em 1992 teve seus primeiros membros nomeados pelo Governador. Com a última troca do governo estadual, o Conselho encerrou suas atividades em dezembro de 1998 e até o momento (passado um ano) ainda não foram nomeados novos conselheiros, permanecendo no cargo apenas seu presidente anterior. Entre as atividades realizadas encontramos cursos de inglês, de canto, oficina de produtores culturais e a programação de um curso sobre noções básicas de cidadania, envolvendo direitos civis, trabalhistas, reprodutivos, direitos humanos e legislação anti-discriminatória. O Conselho é encarregado ainda, por lei estadual, de realizar as festividades do 20 de novembro, mas nos últimos dois anos não conseguiu organizar tal atividade.

[50] A SECID foi extinta no final de 1999.

Apesar dos esforços realizadas pelos seus componentes, as atividades dos Conselhos têm sido muitas vezes interrompidas e dificultadas por uma série de fatores. Surgem, por exemplo, diversos questionamentos das entidades negras a respeito de seu caráter dependente do Poder Público e da falta de infra-estrutura. É possível dizer que, em alguns momentos, a criação desses Conselhos enquanto um benefício para a população negra parece assumir uma forma conservadora, no sentido da contenção de uma pressão do Movimento Negro por ações mais efetivas do Poder Público. Alguns indícios dessa posição dos Conselhos são encontrados na avaliação do presidente do CDCN/BA:

> "O Conselho foi criado para acompanhar as políticas públicas, a relação governo-comunidade negra, mas aqui na Bahia esse Conselho (...) pouco participa disso (...). Particularmente, acho que o Conselho foi criado para dar satisfação à comunidade negra. Qualquer coisa dizem: nós temos um Conselho da comunidade negra, nós não estamos quietos. Só que ao Conselho não é dado nenhum tipo de apoio. (...) O que é criado pelo Governo em prol da comunidade não passa pelo Conselho. (...) Não é feita nenhuma consulta nem participamos de nada, tanto que nós nunca estivemos em comemorações com o Governo. Até nas visitas das autoridades africanas, ou de outros negros que vêm à Bahia, o Conselho não é representado. Não sei o que acontece. Parece que a Bahia, o Governo da Bahia e a Bahia em si querem esconder os negros." (entrevistado 3)

Dificuldades no relacionamento com as secretarias de Estado também são relatadas pelo presidente do CDCN/SP, indicando que apesar dessas secretarias possuírem representantes no Conselho, nem sempre existe um diálogo entre eles. Nesses casos, o isolamento do órgão muitas vezes se concretiza.

> "Há três meses estou tentando falar com o Secretário do Meio Ambiente e não consigo. Então, é impossível participar de um governo democrático, como nós participamos, (...) mas que não percebe essas coisas [a questão racial]. Todo mundo faz o discurso, mas o problema é a prática." (entrev. 1)

A situação de intermediário dos Conselhos encontra barreiras não só dentro do Poder Público, mas no contato com as entidades do Movimento Negro e na definição de seu papel perante elas:

> "Como é que nós nos comunicamos? Pouca gente tem idéia da existência do Conselho, do papel do Conselho e o que ele pode ajudar, principalmente se tiver demandas. Porque uma das dificuldades do Conselho é que nós não temos demandas contínuas e, na maioria das vezes, somos nós ativistas que corremos para detectar como as coisas acontecem, o que nós percebemos. Mas aqui você não encontra um grupo de negros que vem ao Conselho protestar porque o governo, a polícia, a secretaria A, B, C ou D tomou determinada atitude que vai de encontro à comunidade negra. Isso não tem, entendeu?" (entrev.1)

Já no caso da SECID/RJ, um órgão oficial do Poder Executivo encarregado de elaborar políticas voltadas para a temática racial, existe um maior grau de

institucionalização do que nos Conselhos. O Estado do Rio de Janeiro não possui experiência com Conselhos, sendo o primeiro local no Brasil a criar uma Secretaria, a SEDEPRON, em 1991. Sobre a proposta de atuação da SECID, ressalto dois de seus desafios: a) em contraposição à experiência da SEDEPRON, procura trabalhar para o conjunto da população e dialogar com outros grupos, não apenas os negros, que também sofrem discriminação e exclusão; b) trabalhar no Estado, na formulação de políticas públicas, sem perder a proximidade com os movimentos sociais.

Apesar dessas propostas refletirem uma intenção de ampliar a discussão racial, incorporando as críticas realizadas pelo Movimento Negro sobre o isolamento que uma Secretaria voltada especificamente para o negro representaria, sua estrutura e prática nesse sentido ainda são limitadas; não possuem, por exemplo, representantes do portador de deficiência, dos homossexuais, da população indígena, nem das mulheres.

Os membros da Secretaria e dos Conselhos são geralmente lideranças do Movimento Negro e a atuação nesses órgão configura-se como um desafio ao buscarem propor políticas públicas concretas que resolvam situações de desigualdades por eles mesmos diagnosticadas. Essa posição traz consigo algumas contradições, constantemente lembradas; entretanto, prevalece a defesa de uma aproximação com o Poder Público, pensada dentro de uma estratégia de ação do próprio Movimento Negro:

> "Veja só, uma das dificuldades que podemos ter: você entra numa secretaria de Estado, mas você continua achando que é uma ONG, que você é o Movimento Negro. A gente não é uma ONG. A gente não é o Movimento Negro propriamente, embora seja um resultado do Movimento Negro, de certa forma. Então, nossa postura diante do Estado do qual a gente faz parte não pode ser a mesma postura daquela que diz: 'vamos fazer uma passeata contra'. Não é essa a história. É uma questão apenas de visão. E essa visão é o quê? É aperfeiçoar os mecanismos do Estado. Essa que é a nossa visão." (entrev.4)

Mas esse trabalho, dentro de órgãos do Estado, traz limitações vistas como inerentes à própria posição ocupada:

> "Exemplo: aqui na comunidade negra, às vezes, temos um problema sério. Eu, pessoalmente, posso ir lá verificar. Mas como Estado você não pode sempre, porque o maior violador de direitos humanos é o próprio Estado. Então, para ir até ele, você tem que ir na boa. É o paradoxo da história. O Estado viola e o governo faz uma proposta para proteger". (entrev.2)

A estratégia do voto negro também aparece como uma possibilidade complementar de ação que venha a contribuir para a discussão da questão racial no interior do Poder Público, como avalia o presidente do CDCN/ BA:

> "...é a força do voto. Se começarmos a votar em negros, para ocupar o espaço, aí evidentemente as coisas vão melhorar porque o negro vai ter interesse de desenvolver as coisas dele. Essa falta de respeito por entidades governamentais é porque não tem negros lá dentro. Se o Secretario da Justiça fosse negro, esse conselho estaria funcionando a todo o vapor, porque ele teria um interesse nisso." (entrev.3)

Avaliando as transformações na discussão racial no Brasil, identificam avanços no sentido de uma publicização do racismo e das denúncias do Movimento Negro. No entanto, observam que as condições de vida da população negra ainda são muito ruins e exigem, além de mudanças no discurso das autoridades, também ações concretas:

> "Eu acho que variam muito as conquistas do Movimento Negro (...). Você liga a TV (...) e vê a Globo falar no Zumbi, coisa que há 20 anos só nós falávamos. Eu acho que isso mostra um definitivo avanço. Quando você liga a TV hoje e vê modelos negros, coisa que não se via há 5 anos atrás... Agora, será que isso significou alguma mudança na comunidade negra?" (entrev.2)

A própria posição ocupada pelos representantes nos Conselhos e Secretarias estaduais e a visão que possuem das mudanças em curso no âmbito da temática racial, fazem com que estes discutam e apresentem propostas de combate ao racismo, entre elas as políticas de ações afirmativas. Foi possível observar que existe uma discussão a respeito dessas ações nos três estados, por parte dos representantes das instituições, variando o grau de envolvimento com elas, seu significado e as posições a respeito, mas prevalecendo uma abertura à sua implementação.

No Rio de Janeiro, as ações afirmativas aparecem como objeto de discussão motivadas, principalmente, pelo projeto de lei do então deputado estadual Carlos Minc, elaborado em 1993, estipulando cotas de 10% das vagas de instituições de ensino superior para setores 'etno-raciais socialmente discriminados'. O projeto recebeu o apoio da SEDEPRON e foi debatido em seminário que reuniu os reitores da UFF, da UFRJ e da UERJ. À época, o representante desta Secretaria expressou sua opinião sobre as ações afirmativas:

> "Eu acho que é um princípio interessante. A implementação disso pode ser complicada, mas a discussão é boa, vai ser, sem dúvida, muito boa. E a gente pode conseguir algumas coisas em algumas áreas, a gente pode conseguir algumas vitórias com isso. Não é que vai mudar radicalmente a situação do negro no Brasil, mas é um fator que pode contribuir. Essa é a crença geral na secretaria quando a gente fala da ação afirmativa. [Mas] nunca fizemos nada muito concreto nesse sentido não." (entrev.4)

Atualmente, na SECID, reforça-se esta idéia de que políticas de ações afirmativas são defendidas, às vezes, como propulsoras de uma discussão mais ampla sobre a questão

racial, como um instrumento para tornar visível a temática racial, deixando as reflexões sobre suas possibilidades de aplicação para um segundo momento:

> "Essa é uma questão para abrir o debate. Não que vá resolver o problema, mas vai abrir o debate. Vamos ter passeata nas universidades, vão dizer que conseguem entrar pelo mérito, não pelo privilégio que têm; porque se acham mais inteligentes. Você vai ver quanto preconceito vai surgir." (entrev.2)

Sobre o caráter e abrangência das políticas a serem adotadas, existe uma reflexão, na SECID, no sentido de defender políticas que beneficiem tanto aos negros quanto aos excluídos em geral:

> "Se formos mexer com qualquer setor da sociedade que é marginalizado, a maioria é negra. Então, você estaria fazendo um benefício para a maioria bolando uma estratégia com uma política universal. Acho que o Movimento Negro precisa de uma estratégia nesse sentido, pegar uma bandeira em que ele consiga universalizar o seu discurso sem abrir mão do seu princípio." (entrev.2)

Avaliando a posição do Movimento Negro a respeito das ações afirmativas, a SECID identifica uma mudança no apoio à medida, ampliada talvez diante da inação que se seguiu a 1995 por parte do Poder Público ou pelo agravamento da situação social que vislumbra:

> “Mas já estamos conseguindo construir uma consciência quanto a isso. Agora metade já é a favor. Eu acho que falta conscientização e o medo da consciência da população negra. Alguns negros dizem que não precisam porque foram beneficiados (...). Eu acho que com o tempo não vai ter saída, porque na medida em que a sociedade não se abre, também aumenta a pressão...” (entrev.2)

A análise do presidente do CDCN/BA sobre essas ações na área de educação, apesar de incorporar a necessidade de melhorias no ensino público básico, não exclui a possibilidade de adoção do sistema de cotas para acesso ao ensino superior. Antes, entende as duas políticas como complementares. No entanto, sua referência centra-se basicamente no sistema de cotas.

Sua reflexão sobre a oposição às ações afirmativas refere-se à posição de alguns negros que, como exceção, conseguiram ‘vencer na vida por si próprios’, introjetando esse ideário como modelo para todos os outros e identificando nas ações afirmativas uma perda do status alcançado:

> “Alguns negros acham que não devemos ter a cota porque na ponta eles serão discriminados. Quem diz isso são os negros que já passaram por uma universidade, que já sofreram e que acham que quem vier têm que sofrer a mesma coisa. Acho outra coisa. Eu sofri, eu entrei na universidade com muito esforço, mas isso não quer dizer que outros têm que ter esse esforço, não. (E hoje é pior, porque a escola pública naquela época não estava tão sucateada. Entrei na universidade em 68, e de lá para cá a escola pública começou a piorar.) Esses negros que estão na universidade e que

> dizem que são contra a cota são poucos... mas eu acho que devemos ter cotas." (entrev.3)

Entretanto, segundo a análise do presidente do CDCN/SP, o sistema de cotas para a população negra não seria algo tão fácil de ser aplicado no Brasil, em parte pela dificuldade de identificar o grupo beneficiário e, por outro lado, devido às especificidades do racismo brasileiro:

> "Eu sou bastante combatido por setores do Movimento Negro porque tenho medo de criar uma política de cotas. (...) Fazer um plano de cotas para negros é complicado demais, porque nós somos um país extremamente miscigenado. Segundo, nós temos um racismo latente, provavelmente o mais cruel do mundo, mas ele é cultural e isso é um problema." (entrev.1)

As políticas que porventura venham a ser elaboradas devem definir aqueles a quem procuram atingir, enfrentando o desafio, entre outros, de estabelecer quem é negro, se este for o grupo beneficiado. Essa questão ainda é objeto de discussões, mas prevalece a posição que vem sendo assumida pelo Movimento Negro desde os anos 70, valorizando um sistema de classificação binário semelhante ao existente nos Estados Unidos:

> "nós somos educados no Brasil todo para ser negro, moreno, escurinho, mulato, cor de formiga, e de 74 para cá, depois de fundadas tantas entidades, a gente está tentando desmistificar isso, e transformar negro em negro e branco em branco." (entrev.3)

A identificação racial brasileira, baseada na idéia de um contínuo de cor, apesar de ser um modelo combatido, também pode ser relativizada na medida em que incorpora a preocupação com a construção de uma identidade racial positiva ou uma imagem do negro associada a algum benefício, mesmo que de forma utilitária:

> "Não é todo mundo que vai... [Mas] tem gente que vai buscar no armário o bisavô [negro]. Eu não tenho nenhuma preocupação com isso na hora que for para beneficiar. Primeiro que vai aumentar a consciência das pessoas pois, para se beneficiarem, elas vão dizer que são negras. E alguns brancos vão dizer isso, até a terceira geração eles tiram do armário. [Mas] bota polícia lá dentro que você sabe quem é negro e quem é branco." (entrev.2)

Quem é negro nessa proposta é aquele que assim se auto-denomina, assumindo alguma ascendência africana, mas também aquele que é dessa forma definido por outros, quer seja através de documentos oficiais ou não, indicando a própria ambigüidade das relações raciais brasileiras:

> "A população negra oficial hoje é de 44,5%, dados do IBGE. Inclui pretos e pardos como classificado pelo IBGE. Agora, nos somos acima de 60% da população. (...) Seguramente nós somos mais do que isso. Por exemplo, o recenseador não considerou nem sequer a família da minha primeira esposa. Ela é negra, eu sou negro

> e meus filhos são negros. Ela não é mulata, ela é negra, mas é uma família de cabelo liso. (...) É uma coisa cultural. O recenseador quer colocar negro. A pessoa não quer colocar, por que é tão ruim ser negro no Brasil que ninguém quer ser negro." (entrev.1)

O Conselho de São Paulo, preocupado com a idéia de uma valorização da população negra, tem discutido uma ação em termos de política de diversidade, contatando principalmente empresas privadas e obtendo alguns resultados. No entanto, a justificativa para uma política de contratação de negros que tem como referência a busca de uma diversidade, não passa, necessariamente, pelo reconhecimento do racismo ou da defesa de um direito à igualdade entre os grupos na sociedade. Sua motivação diz muito mais respeito à lógica econômica que identifica a população negra como um mercado de consumidores em potencial:

> "Ele [empresário] não vem para trabalhar isso [a questão racial] do ponto de vista ideológico. Ele está fazendo negócio. Ideologicamente, ele vai fazer seu trabalho, vai fazer campanhas políticas e tal. Mas, para a população, ele vai vender. Ele quer que a empresa dele dê o melhor resultado. (...) Se o advogado dele for portador de deficiência e for o melhor do mercado (...), ele vai ter esse sujeito lá. Para a imagem da empresa dele isso é algo positivo." (entrev.1)

Dessa forma, algumas ações como aquelas envolvendo propagandas, produtos e contratação em benefício da população negra podem ser obtidas a partir de uma argumentação dentro da lógica econômica. Mas, mesmo dentro dessas limitações, a organização da população negra enquanto consumidora também é percebida como uma forma de pressão por outras ações ou mesmo enquanto possibilidade de valorização da população perante a sociedade:

> "Eu sempre fui, como a maioria, de certa forma influenciado [pelos Estados Unidos]. Fiquei um ano lá. De 94 para 95. Imagina como é que eu vim: fazer políticas públicas e tal. Eu vi negros deixarem de comprar produtos fabricados num estado. Os decalques nos automóveis dizendo assim: não compro produtos do Arizona porque eles não comemoram lá o dia de Martin Luther King. (...)
>
> Então, se me chamam na televisão e me colocam num programa ao vivo, eu digo assim: eu recomendo à comunidade negra que não compre no supermercado X." (entrev.1)

A ascensão econômica da população negra, mesmo que seja apenas para a criação de uma elite negra, é entendida como uma forma de alterar a baixa auto-estima e a própria imagem negativa que os negros possuem perante a sociedade, o que poderia alterar a maneira como são tratados:

> "Veja bem: hoje, na média, as pessoas são racistas não porque elas queiram ser racistas. Elas são racistas hoje porque ser negro não é bom. Houve um momento em que ser japonês não era bom. Hoje já se aceita mais [o japonês] do que o negro

> porque o japonês ascendeu. Aí você vê japonês na Faculdade de Medicina, na Faculdade de Engenharia. Então, essa ascensão é econômica." (entrev.1)

Apesar das dificuldades e contradições presentes no trabalho desenvolvido junto ao Poder Público, a disposição em elaborar políticas públicas concretas voltadas para a população negra, incorporando a possibilidade das ações afirmativas, não é uma característica exclusiva daqueles associados aos Conselhos e Secretarias. É possível observar essa intenção em lideranças do Movimento Negro entrevistadas, entendida como uma estratégia de ação no momento. Procuro, a seguir, levantar algumas das discussões presentes no Movimento.

#### 3.2.7. Movimento Negro

O objetivo desse levantamento consiste em oferecer alguns indícios sobre como as propostas de ações afirmativas estão sendo refletidas por algumas lideranças do Movimento Negro, apresentando perspectivas, justificativas e dificuldades observadas. Não pretendo, no entanto, estabelecer uma análise fechada das posições assumidas pelo Movimento Negro sobre o assunto.

Uma das preocupações existentes quando propostas de ações afirmativas são discutidas relaciona-se a sua origem. A referência à experiência norte-americana é constante; por outro lado, ela é percebida partindo de uma agenda do Estado brasileiro, pressionado internacionalmente:

> "[Nos anos] 90, o governo do Fernando Henrique faz um relatório que reconhece a questão do racismo, do preconceito e começa a implementar uma discussão diferenciada. Aí a minha avaliação é que é uma agenda muito mais internacional, com pretensão internacional. Porque até então, você não percebe o movimento. (...) Você tem uma discussão muito mais sobre a criminalização, que é uma perspectiva universalista, de direito mesmo, do que uma discussão de criar cota, ou política de ação afirmativa, ou de políticas promocionais. (...) Parece que é uma agenda do Estado. Não que o Estado queira implementar ... é muito porque o estado tem que dar uma resposta a uma pressão internacional." (entrevistado 5)

A avaliação das motivações envolvidas na introdução desse debate traz associada a legitimidade que essas ações teriam, tanto perante o Movimento Negro quanto a população em geral. No Rio de Janeiro, em 1993, antes da introdução de uma discussão nacional acerca dessas políticas, lideranças do Movimento discutiam o projeto de lei do então deputado Carlos Minc, observando a existência de um distanciamento em relação ao que vinham reivindicando:

> "Porque essa lei, de fato, não é uma conquista do Movimento Negro, ela seria uma cessão de espaço. A ação afirmativa nos Estados Unidos, a meu ver, é legítima. Primeiro que lá eles são minoria da população, minoria racial, e segundo que a ação afirmativa vem depois de um grande movimento social. Aí o poder é obrigado a formular política... abrir espaço para não explodir de novo, porque eles não sabiam se podia explodir de novo. Então eles assassinam lideranças e começam a cooptar outras potenciais lideranças. E aí é um pouco o que faz a ação afirmativa, mas a referência de luta está clara. Não há nenhum negro norte-americano que não saiba que houve grandes lutas, que houve muitas mortes do negro norte-americano. No Brasil a população não está avisada disso, então seria um negócio de graça, molinho, não teria efeito nenhum." (entrev.6)

Ambas as falas acima revelam certa preocupação com a legitimidade que políticas como as ações afirmativas teriam na sociedade, em especial a importância da forma como viriam a se constituir em lei ou política no país. A observação desse processo de construção de direitos e das forças nele atuantes é uma tarefa necessária se quisermos conhecer melhor as suas possibilidades de efetivação e a forma que irão assumir.

As ações afirmativas não são amplamente conhecidas ou debatidas nem mesmo dentro do Movimento Negro e o grau de conhecimento a respeito varia muito. Não existe uma posição consensual e aqueles que as defendem, às vezes, possuem diferentes definições, propostas e justificativas para tal. Tomado como padrão de comparação, temos também uma significativa influência do debate norte-americano nas opiniões formadas sobre essas ações.

Apesar dessas ressalvas, é possível constatar que as propostas de ações afirmativas são tema de reflexão por alguns grupos, existindo um esforço para a análise dos limites e possibilidades de sua implementação no Brasil. A percepção dos limites transformadores das ações afirmativas significa, em alguns casos, a identificação de seu caráter reformista, exigindo a utilização, paralelamente, de ações sociais de combate à pobreza. Outros aspectos levantados referem-se à constatação de que essas ações não podem eliminar o racismo ou ainda o receio de que venham a racializar a sociedade. Mas também para além dessas preocupações defende-se a sua adoção mesmo que apenas para criar uma elite ou classe média negra, entendendo-se que isso possibilitaria o estabelecimento de uma imagem positiva do negro ou uma melhor conscientização a respeito de sua raça.

Esse debate é influenciado pela agenda de discussões e ações do Movimento Negro. O Movimento pelas Reparações, lançado em 1993, cobrando do Estado brasileiro sua dívida para com a população negra pelo trabalho gratuito realizado durante a escravidão e cujas reivindicações foram apresentadas durante a Marcha Zumbi em 1995, é

identificado, por alguns, como uma primeira aproximação com as propostas de ações afirmativas:

> "Primeiro, o preconceito da sociedade, em termos de nem discutir a questão. Acham que você vai abaixar o nível da educação. Desconhecimento... Porque nós somos preteridos. Terra Nostra... muito bonitinho na novela. Quando ele [imigrante italiano] chegou já encontrou os cafezais lá. Alguém plantou, né? Aí tem uma dívida. E prova é que os imigrantes, para darem certo, alguém teve que dar errado. E quem é que deu errado? Os afro-descendentes. Então tem uma coisa lá atrás que tem que ser discutida. Então estamos cobrando uma dívida com toda justiça. Tem uma dívida com o povo negro neste país que precisa ser paga. Se vão garantir a escola pública, ótimo; se vão garantir a discriminação positiva, garantindo nosso acesso, pode. Eu acho que tem que trabalhar com aquela coisa de somatória e a discussão que está na base, que é uma dívida que tem que ser paga." (entrev.8)

Adotar-se-iam, portanto, políticas indenizatórias. Esse sentido de reparação por uma discriminação passada às vezes é confundido também com ações compensatórias, e diversas definições sobre o que sejam ações afirmativas vão surgindo:

> "Quer dizer, o que é ação afirmativa? É ação compensatória. É você compensar hoje a discriminação historicamente sofrida. A ação afirmativa não é para discriminação de hoje. Para discriminação de hoje é uma ação anti-discriminatória. Mas ela serve para compensar a discriminação do passado." (entrev.4)

A compensação é reivindicada, nesse exemplo, por algo injusto realizado no passado. Mas as ações afirmativas também podem ter um caráter preventivo, compensando um grupo com grandes chances de ser discriminado ou que sofreu uma discriminação que não pode ser identificada individualmente.

Através dos depoimentos é possível perceber que as ações afirmativas influenciam mesmo aquelas pessoas ou entidades contrárias ou com ressalvas a seu respeito, mas entendem que, ao menos, elas têm o poder de suscitar o debate sobre a questão racial no país, remetendo à preocupação com a visibilidade e denúncia da situação. Seria uma postura prática, com o objetivo de introduzir a questão racial na agenda do debate público:

> "O Carlos Alberto [Medeiros] defendeu, a Eliza, esposa do Abdias [Nascimento], já tinha defendido e de fato esta passou a ser uma proposta de ação afirmativa do Movimento Negro. Pode não ser um caminho que o Movimento Negro vá trilhar sempre, mas taticamente coloca a questão racial na berlinda. Obriga a elite, obriga os poderes constituídos a se mexerem porque eles perderiam privilégios, e teriam que assumir o racismo." (entrev.6)

Mesmo que a discussão sobre ações afirmativas no Brasil tenha começado originalmente em movimentos, partidos e sindicatos de esquerda, algumas avaliações as associam a um projeto neoliberal:

> "Há uma discussão hoje, inclusive da CUT, dos partidos, etc., que é a questão da cota. As mulheres, hoje, estão com cota, o Movimento Negro daqui a pouco também vai entrar na questão da cota. Mas resolve? É como a discussão da ação afirmativa. Até onde a ação afirmativa beneficia a quem e a que? Penso que tanto as cotas quanto a ação afirmativa são iniciativas, muito mais, neoliberais e podem projetar um Apartheid." (entrev.6)

As entidades do Movimento Negro ou suas lideranças aproximam-se ideologicamente, na maioria dos casos, das posições da esquerda e, apesar de discutirem as propostas de ações afirmativas, as críticas ao seu caráter reformista e a lembrança da necessidade de transformações estruturais são constantes:

> "Então, a ação afirmativa vai contribuir para nós de que forma? Talvez contribua agora, que eu tenho a oportunidade de trabalho, que eu pertenço a uma classe média. Mas para aqueles que estão de fora, aqueles que são cinqüenta milhões da população ou para aqueles trinta e dois milhões de indigentes, ela tem algum benefício? Eu penso que não. Nós temos que encontrar formas que atendam aos trinta e dois milhões de indigentes, um terço da população brasileira. O projeto social da nossa sociedade que não conseguir contentar um terço da população está fadado a ser um reprodutor de todos estes 500 anos que temos vivido. (...) Eu penso que é uma proposta interessante, importante, mas é uma proposta que parte do princípio que poucos terão a oportunidade. Então é uma medida cerceadora." (entrev.7)

Mas eventualmente até mesmo pela ausência de uma proposta alternativa, as ações afirmativas começam a ser discutidas mais detidamente por algumas entidades do Movimento Negro, preocupadas em buscar soluções e ações concretas:

> "O Movimento também percebe que a esquerda no Brasil (...) ainda não conseguiu incorporar essa demanda [da questão racial]. (...) esses militantes [negros] estão mudando um pouco sua visão sobre essa [ação] afirmativa. Então, parece que o próprio movimento está requisitando a questão racial a partir de uma outra discussão. (...) [Isso] coloca o movimento numa outra perspectiva institucional. (...) Tem uma diferença, porque o movimento sai daquela coisa da denúncia da quebra da democracia racial e entra numa agenda institucional. Então a gente tem uma outra realidade que está influenciando uma nova discussão do próprio movimento." (entrev.5)

Algumas reflexões sobre a necessidade de políticas específicas para a população negra, paralelamente a políticas sociais universais, também são realizadas:

> "Do ponto de vista estratégico seria mais fácil aprovar um projeto que defendesse ações afirmativas voltadas para a população pobre. E aí a gente sabe muito bem que no interior da população pobre você vai encontrar uma maioria mesmo constituída por negros. Então, do ponto de vista estratégico, a gente teria que estar defendendo uma ação com recorte social. Mas nós do Movimento Negro não podemos ignorar todas as mazelas que o racismo acarreta, não podemos ignorar mesmo. E aí, em função disso, a gente entende que ela tem que ser combinada. Se de um lado a gente defende mesmo acesso à universidade pública às populações de baixa renda, a gente também tem que ter uma política específica para a população negra, que é duplamente marginalizada no país." (entrev. 10)

No entanto, essa nem sempre é uma decisão simples quando envolve a formulação de políticas. Talvez seja necessária uma análise mais detida sobre a maneira como as diversas discriminações, racial, social e de gênero, atuam e se inter-relacionam na determinação das desigualdades observadas:

> "Ainda hoje, não se pode dizer que o racismo interfere no acesso à oportunidade e é um dos fatores que causa a desigualdade. Talvez haja fatores que concorrem com essa desigualdade, talvez um nível diferenciado, talvez uma questão histórica mesmo, talvez uma questão contemporânea do racismo, na seleção das melhores oportunidades do mercado de trabalho. Eu acho esse fenômeno bastante intrincado, pelo menos para dizer que politicamente eles não influenciam um no outro" (entrev.5)

Algumas entidades do Movimento Negro, assim como foi possível observar entre os representantes dos Conselhos e Secretarias estaduais, defendem políticas específicas para a população negra mesmo que estas venham a formar uma elite ou classe média negra:

> "O movimento sabe que uma agenda dessa, da ação afirmativa, não contempla a maioria da população negra. (...) No máximo você vai criar uma elite negra. Mas às vezes se chega à conclusão que é necessário ter essa elite negra" (entrev.5)

As ações afirmativas também assumem para alguns o sentido de uma política que trará como conseqüência o aumento da consciência racial, ou da identidade racial, fazendo avançar o combate ao racismo. Entretanto, existem questionamentos sobre as reais possibilidades dessa conscientização, já que as ações afirmativas podem servir como mecanismo de cooptação com o objetivo de redução das tensões sociais emergentes:

> "É um momento de luta, para ir adiante e não para conquistar isso e achar que com mais espaço vão formar mais negros e esses negros vão conseguir acabar com o racismo, ou enfrentar o racismo com mais eficácia. Isso é falso. Ninguém garante que esses negros que entrem nessa cota de fato depois vão ampliar o MN. A história tem sido até o contrário. Negros que batalharam com muito mais dificuldade, conquistaram a ferro e fogo a universidade, trabalhando, estudando muito, depois entregam o ouro, passam para o outro lado. (...) Ele pega a lei e vai embora." (entrev.6)

As especificidades de uma discussão sobre ações afirmativas para a população negra são lembradas, observando-se que já existem no Brasil ações afirmativas compensatórias para diversos grupos e que seu princípio já é aceito. No entanto, a discussão racial traz alguns complicadores específicos:

> "O Brasil vive um período muito bom, muito rico, que é o sair da teorização do conhecimento das ações afirmativas e cair no campo da prática das ações afirmativas. Segundo ponto é que fazer ação afirmativa com outros setores não voltados para o negro, é tranqüilo. É o caso dos deficientes físicos, ação afirmativa

> com o trabalhador, vale transporte, vale refeição, são ações afirmativas compensatórias; e a mais evidente, a ação afirmativa voltada para a mulher nas disputas para cargos eletivos partidários, foi colocada em prática no Brasil com tremenda facilidade. As discussões foram boas mas quando se traz a discussão voltada para negros, então você provoca o despertar dos mundos raciais adormecidos nos corações e nas mentes de todo o poder tradicional brasileiro. Aí então eles vêm com agressão e protesto, não permitindo sequer a proposta ser discutida." (entrev.9)

As políticas de ações afirmativas ainda estão sendo debatidas e analisadas no Brasil e experiências práticas voltadas para a população negra ocorrem de maneira muito embrionária no momento. Entretanto, é possível constatar algumas possibilidades de implementação das ações afirmativas em certas áreas, sendo interessante o trabalho realizado com os remanescentes de quilombos, mais numerosos do que se supunha em 1988, quando a Constituição garantiu a remarcação de suas terras:

> "Agora eu não tenho dúvida de que para implementar [ações afirmativas] nós vamos precisar de muito: 'onde?', 'como?', 'de que forma?', 'em que grupo?'. Tem toda uma discussão específica. Acho que hoje, onde nós poderíamos aplicar ação afirmativa com tranqüilidade seria nas comunidades de quilombos. Lá você tem uma questão configurada: são comunidades, do ponto de vista do desenvolvimento econômico, social, atrasadas, mas tem uma herança étnica muito bem definida. Talvez seria um caminho para se começar a implantar uma política de ação afirmativa... nas comunidades de quilombos, que são territórios muito bem definidos, e depois pensar em como fazer isso em torno de todo o Estado." (entrev.5)

A preocupação em refletir sobre propostas políticas que possam ser apresentadas ao Poder Público traz um esforço por estabelecer parâmetros de ação, delimitando agentes e formas de atuação:

> "Normatizar condutas informais é uma dificuldade. Por isso, devemos pensar o direito menos como algo punitivo e mais como uma técnica persuasória. Estimular as instituições e pessoas a agirem de uma forma tal que favoreça a integração. Porque no Brasil a gente tem a discriminação mas não tem a figura do discriminador. (...) O fato das práticas serem informais, serem dissimuladas, entorpece a visão sobre responsabilidade. (...) É muito interessante perceber que as pessoas não conseguem identificar o responsável, não conseguem. Eu acho que essa questão da legitimidade ela passa por uma capacidade que o Movimento Negro precisa ter de dizer às pessoas que é possível apontar responsáveis por essa situação. E a meu juízo o Estado é o maior responsável. O impacto de não conseguirmos indicar claramente quem é o responsável também entorpece a compreensão das mudanças, do que poderia ser diferente numa sociedade sem racismo. (...) Se o Movimento for capaz de explicar claramente para as pessoas o significado que isso tem, eu não tenho nenhuma dúvida de que a população negra ela adere automaticamente. Sempre você vai ter um ou outro negro de classe média que vai estar dizendo que quer ser julgado pelo mérito dele, que não quer nenhum favor do Estado porque, afinal de contas, ele se esforçou e chegou lá. Mas a grande massa, eu não tenho a menor dúvida." (entrev.12)

Quando se avança na reflexão sobre as possibilidades de adoção de políticas com ações afirmativas no Brasil, são levantadas algumas dificuldades decorrentes da estrutura racial e social brasileira, sobretudo se comparada à experiência e à sociedade norte-americana, tome-se, por exemplo, o tamanho do grupo que se pretende beneficiar. A população negra no Brasil representa pelo menos metade da população, segundo a definição do Movimento Negro.

Numa avaliação acerca da relação entre Movimento Negro e Poder Público na definição de ações, alguns limites são estabelecidos, variando de acordo com as posições políticas dos grupos a respeito do grau de participação que o Estado deva ter na resolução de problemas sociais:

> "Acho que embora a gente desenvolva projetos baseados na organização da sociedade civil, não podemos descartar o papel do Estado. Não podemos deixar de exigir que o Estado cumpra seu papel pois, afinal de contas, ele tem condições de realizar projetos de âmbito nacional e tem recursos para tal, ao passo que a sociedade civil não tem o nível de organização suficiente para realizar projetos de inserção nacional, não tem mesmo. Todos os projetos que são realizados pela sociedade civil sabemos que são projetos muito regionalizados, muito pontuais, muito micros diante da necessidade do problema, para solucionar o problema. Então, a gente não pode deixar de estar exigindo que o Estado cumpra seu papel, que é justamente tentar minimizar as desigualdades, tanto social quanto racial." (entrev.10)

O debate racial, nesse momento, se aproxima da discussão em curso sobre a reforma do Estado e das restrições que se apresentam:

> "A estrutura da sociedade brasileira, do ponto de vista econômico e da organização política, tem como um dos pilares fundamentais o critério racial. Esta é a condição histórica, que se institui nas relações, demarcando-as. (...) Isso é um valor que as pessoas trazem nas suas mentes. E vai impactar, vai se irradiar pelo conjunto das práticas sociais das instituições e do comportamento dos indivíduos. Isto, a meu juízo, isola, de certa forma, a possibilidade de enfrentar esse problema da discriminação e, como conseqüência, da desigualdade, sem uma maior intervenção do Estado. O problema é que esse tipo de reivindicação apanha do ponto de vista político no debate, num estágio em que o centro e a direita tendem a propor a diminuição da intervenção do Estado. Outro problema grave é um conjunto de práticas relacionadas com a globalização econômica que fogem ao controle da juridicidade. Então, acho que esse é o paradoxo: a ação afirmativa tomada genericamente implica, a meu juízo, uma maior intervenção do Estado nas relações públicas e privadas. (...) Não vislumbro a possibilidade de uma solução sem gerência estatal." (entrev.12)

A defesa de políticas para a população negra encontra ainda esforços no sentido da construção de um discurso que possa ser ampliado, através da ênfase nos valores da igualdade, inclusão social e democracia:

> "Eu acho que tem essa fala de vontade política, que está relacionada ao tipo de governo que a gente tem, a proposta de governo, ao projeto de sociedade que o governo tem. Se for um projeto de sociedade que realmente pense a democracia, há que se promover os grupos que estão em situação de desigualdade. Isso é absolutamente necessário. É como o Adorno dizia, cada vez que se resgata a humanidade de uma pessoa, é a humanidade de todos os seres humanos que está sendo resgatada. Então, se a gente promove um grupo que está em situação de desigualdade, é o coletivo humano que está sendo promovido. Se tivermos essa compreensão, a gente consegue discutir política de ação afirmativa, sem isso de sou a favor ou sou contra. (...) Tenho que reconhecer essa situação, (...) preciso reconhecer a desigualdade em que se encontra a população negra. São condições reais, concretas, cotidianas." (entrev.11)

O trabalho de entidades do Movimento Negro também influenciou instituições da sociedade civil em geral, possibilitando a estas uma incorporação da temática racial e das políticas de ações afirmativas, onde podemos ressaltar o meio sindical, partidos políticos, o meio jurídico, com as Comissões do Negro da OAB, por exemplo, o meio universitário, com os Núcleos do Negro, a iniciativa privada, com experiências de políticas de diversidade na contratação e publicidade das empresas, entre outras.

**3.3. Algumas indicações do debate**

A discriminação racial é algo do passado? Uma resposta a essa pergunta significa, dentre outras coisas, refletir a respeito da existência de práticas discriminatórias na sociedade brasileira, principal objetivo do Movimento Negro nas décadas de 70 e 80, quando da denúncia das ideologias da democracia racial e do embranquecimento. Com esse trabalho consegue-se, aos poucos, alcançar um certo reconhecimento do Poder Público. A democracia racial, enquanto negação da existência de um problema racial e afirmação da igualdade de condições entre brancos e negros no país, não é mais proclamada, nesses termos, pelas autoridades públicas analisadas. A produção e divulgação de informações referentes às desigualdades sociais que atingem desfavoravelmente a população negra estabelecem uma situação que merece atenção.

Nesse momento, a aproximação entre Movimento Negro e Poder Público está em processo no país, quer seja através de Conselhos, Secretarias de Estado, representação parlamentar ou outros meios e, conseqüentemente, a reflexão sobre políticas públicas voltadas para a questão racial, sejam elas propostas de ações afirmativas ou não. É possível identificar a proposição de políticas que visam valorizar a população negra e melhorar suas condições sócio-econômicas, existindo propostas designadas como de

‘ação afirmativa’, como no Grupo de Trabalho Interministerial e no Programa Nacional de Direitos Humanos, por exemplo.

Sérgio Martins (1996) entende que um consenso mínimo na sociedade brasileira sobre as razões das desigualdades material e social a que estão submetidas a população negra seria o primeiro passo necessário para a implementação de políticas de ações afirmativas. A posição observada na trajetória e nas discussões levantadas pelo Movimento Negro implica na afirmação da existência de uma ideologia racial orientando as práticas discriminatórias, passadas e presentes, razão das desigualdades sociais observadas. No entanto, na busca de soluções práticas, permanece a ambigüidade e divergência de opiniões, fazendo com que as políticas públicas implementadas privilegiem uma perspectiva social à adoção de um critério especificamente racial.

Essa distinção ou disputa freqüentemente estabelecida entre políticas de cunho social, compensatório e redistributivo, e de cunho anti-racista indica a existência de duas situações relevantes socialmente que se inter-relacionam. À medida que discussões envolvendo a formulação de políticas avançam, pesquisas mais específicas e detalhadas são necessárias para que se conheça a maneira pela qual esses dois aspectos se conformam nas diversas áreas.

Sobre as políticas de ações afirmativas, é possível identificar, pelo menos, dois objetivos no interior do Movimento Negro a elas associados: a) a construção de uma política de identidade que, mesmo formando apenas uma elite negra, poderia modificar a forma como os negros em geral são vistos pela sociedade; b) o estabelecimento de um mecanismo que possibilitaria a alteração das condições sócio-econômicas da população negra, associado a políticas envolvendo diversos grupos excluídos socialmente ou especificamente a população negra.

Além dessas duas possibilidades, as políticas de ações afirmativas também são associadas a uma política de diversidade que não exige o reconhecimento do racismo nem de suas motivações e tampouco entra em conflito com o credo da democracia racial brasileira; ao contrário, é vista como uma possibilidade de efetivá-lo, valorizando a diversidade já existente no país. Esse tipo de política pode ser observado com mais freqüência na esfera da iniciativa privada, mas algumas autoridades públicas e mesmo lideranças do Movimento Negro incorporam essa perspectiva como uma estratégia para

obter resultados concretos, devido à menor oposição que elas teriam da sociedade em geral.

Uma política sustentada na idéia da valorização da diversidade poderia representar um objetivo positivo a ser alcançado, distinto do caráter negativo associado a políticas resultantes do reconhecimento do racismo presente na sociedade. No entanto, essa política significaria uma ruptura naquilo que vinha sendo reivindicado pelo Movimento Negro, ou seja, a explicitação da existência do racismo? É possível adotar políticas de combate ao racismo, entre elas as ações afirmativas, sem que estas necessariamente questionem e denunciem a democracia racial como um mito e exijam o reconhecimento do racismo existente na sociedade? As políticas de diversidade fazem parte de uma agenda mundial, preocupada com os conflitos étnicos existentes em algumas regiões. Mas seriam elas capazes de legitimar ações voltadas para a melhoria da população negra no Brasil, defendendo a construção de uma real democracia racial no país?

Algumas dessas questões e discussões são formalizadas através de ações e propostas atualmente em curso no país, que serão analisadas na seqüência.

## 4. A inclusão da população 'negra' na democratização do Ensino Superior

Neste capítulo, minha intenção é verificar alguns dos rumos e formas que as políticas de ações afirmativas poderiam estar assumindo no Brasil e as particularidades da discussão desenvolvida na área educacional. Escolho, para tal, o acesso da população negra ao ensino superior como área privilegiada de observação.

Para subsidiar esse trabalho, realizo uma revisão da produção existente sobre educação e desigualdades raciais no Brasil, explicitando as fontes de informação e os procedimentos de coleta, dados estatísticos existentes relativos à área educacional e os diagnósticos sobre o sistema de ingresso ao ensino superior em termos da igualdade de oportunidades.

Dentro da idéia de delimitar as ações ou propostas do Poder Público, analiso a legislação brasileira, principalmente a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e alguns projetos de lei que tratam especificamente de políticas de ações afirmativas para o ensino superior; e, para explicitar a orientação de políticas na área, alguns documentos como a Declaração Mundial para a Educação Superior no século XXI, as duas propostas de Plano Nacional de Educação, o Manual 'Construindo a Democracia Racial' produzido pelo GTI, o 'Projeto Acesso' da SECID e o relatório do Grupo de Políticas Públicas da USP.

Em seguida, sistematizo algumas experiências que vêm sendo desenvolvidas dentro de um conjunto de práticas que poderiam ser caracterizadas como diferentes aspectos de propostas de ações afirmativas para o ensino superior no Brasil.

Por fim, apresento algumas opiniões e avaliações sobre essas políticas a partir das entrevistas realizadas com lideranças de entidades do Movimento Negro e representantes dos Conselhos e Secretaria Estaduais voltados para a população negra que, em conjunto com o que foi levantado anteriormente, oferecem um primeiro esboço da maneira como tais ações estão sendo delineadas.

### 4.1. A produção sobre educação e desigualdades raciais no Brasil

Uma das vertentes de discussão em torno das políticas públicas em educação no Brasil refere-se à questão do acesso e permanência da população no sistema educacional,

nos seus vários níveis. Nas últimas décadas, foi produzido um número bastante significativo de estudos sobre o aumento da escolaridade da população e a igualdade de oportunidades educacionais, onde foi identificado um conjunto de obstáculos. Das variáveis utilizadas em pesquisas como possíveis fatores geradores de desigualdades na educação, temos as regiões geográficas, o meio - rural ou urbano, a condição social, a idade, o sexo, entre outros.

A categoria 'raça'/'cor', apesar dos dados e pesquisas existentes apontarem-na como um importante elemento na determinação de desigualdades desde a década de 80, pelo menos, ainda é uma variável pouco utilizada em estudos e levantamentos oficiais. A coleta de dados estatísticos contendo informações a respeito da 'raça'/'cor' da população brasileira, nas mais diversas áreas, não é uma prática sistemática, caracterizando-se mesmo pela ausência de informação.[51] Porém, essa situação deve levar em conta a influência da própria relação racial brasileira e suas características, como a negação da existência de um problema propriamente racial no país, a idéia da existência de uma alta taxa de mestiçagem e a ideologia do branqueamento, com a classificação racial através de um contínuo de cor. Assim, entendo que as pesquisas desenvolvidas nessa área não estão dissociadas da discussão mais geral em torno da questão racial no Brasil.

Apresento, a seguir, algumas das fontes de informações existentes sobre educação e desigualdades raciais, seus procedimentos, o que tem sido pesquisado na área, alguns dos resultados obtidos, assim como algumas situações de desigualdade de oportunidades no acesso à educação e ao ensino superior.

O Ministério da Educação, por intermédio do Serviço de Estatística da Educação e Cultura - SEEC/MEC, e a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, são as duas fontes de coleta, processamento e divulgação de estatísticas educacionais existentes no Brasil.

O Ministério da Educação, desde 1931, responsabiliza-se, no âmbito nacional, pela produção de dados e informações estatísticas referentes à educação escolar. Os dados coletados anualmente pelo MEC, nos seus levantamentos censitários, contêm poucas informações sobre o perfil sócio-demográfico dos estudantes. As informações restringem-

[51] A lacuna histórica de informações sobre a população negra livre durante a escravidão e sobre a história social do negro logo após 1888, inexistente de 1890 a 1940, período de desenvolvimento das teorias racistas no Brasil, é um exemplo disso.

se à localização da escola - urbana ou rural, condições físicas do prédio, turno, turmas, séries e períodos, sexo e idade dos estudantes, além de informações sobre o pessoal técnico e administrativo e pessoal docente, por nível de atuação e grau de formação, sem que nunca tenha havido qualquer menção às raças. (cf. Rosemberg, 1998)

O IBGE é o órgão responsável pela realização dos recenseamentos gerais decenais e das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio - PNADs anuais. A instrução e a educação da população brasileira são investigadas por ambas. Até o momento foram realizados dez recenseamentos gerais no Brasil, sendo que apenas sete incluíram uma questão sobre a cor da população - os Censos de 1872, 1890, 1940, 1950, 1960, 1980 e 1991. A partir de 1940, a informação vinha sendo sistematicamente coletada. No entanto foi interrompida durante o regime militar em 1970, tendo sido reintroduzida de forma experimental, na PNAD de 1976. A partir de então, foi incorporada pelos censos de 1980 e de 1991, constando dos Suplementos de Mobilidade e Cor de 1976, de Educação de 1982, de Fecundidade de 1984, do Menor de 1985, no Suplemento de 1986, até que, em 1987, a PNAD passa a incluir no seu corpo básico a investigação sobre a cor da população.

Os procedimentos para o levantamento da 'raça'/'cor' da população brasileira têm constantemente suscitado debates, refletindo em certos aspectos a própria dinâmica das relações raciais na sociedade brasileira. Essa disputa pode ser entendida ainda como uma luta pela legitimação de classificações, que dividem nosso mundo social e estabelecem ou desfazem grupos. (Araújo, 1987) Um exemplo disso são os dados da PNAD de 1976, a respeito da classificação racial da população, objeto de controvérsias na interpretação dos seus resultados, muito citados por apresentarem 135 designações de cor diferentes da população brasileira. A pesquisa investigou o quesito cor através de dois procedimentos: um aberto (a designação era dada espontaneamente pelo entrevistado) e outro fechado (o entrevistado opta por um dos termos previamente definidos, seguindo as categorias do IBGE). A análise das respostas à primeira pergunta mostrou que, apesar do alto número de cores diferentes, a maioria (95%) estava concentrada em sete designações, dentro das quais constavam as existentes na pergunta fechada. Este mesmo resultado foi novamente

comprovado em outras pesquisas. (Silva, 1996; Queiroz, 1998)[52] Alguns estudos (Araújo, 1987; Silva, 1996), numa observação mais detalhada dessa informação, têm percebido um indício da complexidade da classificação racial brasileira, diferente do modelo binário e baseado na ascendência, como o norte-americano. Essa multiplicidade de termos, referidos à auto-identificação do informante, foi muitas vezes interpretada como indício da ausência de identidade racial na sociedade brasileira, dificultando, quando não inviabilizando, qualquer política pública voltada para um grupo racial específico.

Dentro dessa discussão em torno da identidade racial e sobre 'quem é negro no Brasil' temos uma nova perspectiva de análise que tem facilitado a reintrodução da categoria 'raça' como variável explicativa das desigualdades, a observação de Hasenbalg e Silva de que os grupos de cor poderiam ser reagrupados em dois grupos, brancos e não-brancos. Esses autores perceberam que, nos grupos de brancos, pretos e pardos, a situação de desigualdades sociais atingia de maneira muito semelhante pretos e pardos, se comparada ao grupo dos brancos, nas mais diversas áreas, inclusive a educacional. Esse agrupamento de pretos e pardos no grupo de 'não-brancos' não significa que eles não sejam grupos distintos, que devem ser analisados da mesma maneira em qualquer situação, por exemplo, quando a discussão envolve a identidade de cada um; mas, para fins estatísticos e definição de políticas públicas, ele pode representar um avanço nas análises sobre desigualdades raciais, pois permite uma avaliação das diferenças que caracterizam os grupos racialmente, estabelecendo uma desigualdade mensurável.

Diversos autores que realizaram trabalhos de levantamento do estado da arte da pesquisa sobre raça e educação (Pinto, 1992; Hasenbalg e Silva, 1990; Barcelos, 1992), afirmam que os estudos na área educacional têm constantemente negligenciado a dimensão racial e seus efeitos na distribuição de oportunidades educacionais entre os diferentes grupos no Brasil. Em período mais recente, principalmente a partir do final dos anos 70 e início dos anos 80, inicia-se uma produção relativamente mais sistemática que procura estabelecer uma articulação entre 'raça'/'cor' e educação, como os trabalhos de Rosemberg (1981, 1986), Pinto (1981, 1987), Negrão (1987), Figueira (1990), entre outros. Como um dos elementos a influenciar essa mudança, Hasenbalg (1990) aponta a

[52] Esse assunto tem suscitado uma série de discussões sobre a identidade racial brasileira, que envolve todo um processo e trabalho do Movimento Negro brasileiro em torno da legitimação e construção de uma identidade positiva da população 'não-branca', identificada como 'afro-descendente', 'afro-brasileira' ou 'negra', que traz implicações nas classificações e levantamentos raciais.

atuação de educadores e ativistas negros, e suas críticas aos conteúdos e práticas racistas veiculados pelo sistema formal de ensino, abrindo espaço para o debate do racismo na educação. Sobre isso é necessário ressaltar que, mesmo restrita a uma pequena quantidade de trabalhos, a pesquisa sobre o negro na área educacional tem sido uma das preocupação centrais do Movimento Negro já nas décadas de 20 e 30, pelo menos. (cf. Cunha Jr., 1996)

O Programa 'A Cor da Bahia', desenvolvido pela Universidade Federal da Bahia em parceria com a Fundação Ford, o Projeto 'Cor e Educação: políticas alternativas de combate à exclusão', iniciado em 1998 e coordenado pelo Laboratório de Pesquisa Social - LPS, da Universidade Federal do Rio de Janeiro[53] e o I Concurso de Dotações para Pesquisa 'Negro e Educação', realizado em 1999, pela Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação - ANPED, em parceria com a Ação Educativa e apoio da Fundação Ford, com 10 projetos selecionados entre 172 candidatos, entre outros, vêm indicando um renovado interesse e apoio ao desenvolvimento de pesquisas que permitam um melhor conhecimento sobre o assunto.

Os trabalhos realizados têm se concentrado numa discussão mais qualitativa dos mecanismos de discriminação que operam dentro do ambiente escolar. Estes estudos têm denunciado o racismo presente na escola através da veiculação de estereótipos e preconceitos nos livros didáticos utilizados, da crítica da interação professor-aluno e do professor como reprodutor das desigualdades raciais existentes na sociedade, do modelo educacional eurocêntrico que negligencia a história e herança africana e por conseqüência a própria auto-estima e identidade positiva da criança negra.

Outras pesquisas procuram investigar as desigualdades no acesso, trajetória e mobilidade social dos grupos raciais, observando as desvantagens do alunado negro. Dentro desta última abordagem, às descobertas de Ribeiro (1991), envolvendo a repetência no ensino de 1º. Grau e a identificação dos grupos excluídos do sistema escolar a partir de sua localização geográfica e nível de renda, temos a pesquisa realizada por Barcelos (1992), que acrescenta ao diagnóstico a identificação da cor dos grupos excluídos. Os estudos sobre o papel da educação no processo de mobilidade social da população negra apontam duas tendências: a) que pretos e pardos obtêm níveis de

escolaridade significativamente inferiores aos dos brancos de mesma origem social; b) os retornos da escolaridade adquirida tendem a ser proporcionalmente menores para pretos e pardos do que para brancos. (Hasenbalg e Silva, 1990: 74)

A seguir, exponho alguns dados sobre a situação da população negra na área educacional no Brasil, apresentando algumas contribuições das pesquisas realizadas.

De acordo com o último censo do IBGE de 1991, a população brasileira é composta por 55,3% de brancos, 4,9% de pretos, 39,3% de pardos e 0,5% de amarelos. Se entendermos pretos e pardos como pertencendo à população 'não-branca', teremos que estes constituem 44,2% da população brasileira. Essa distribuição da população, no entanto, varia muito regionalmente: no Estado da Bahia, podemos falar numa maioria negra constituindo 80% da população e, em São Paulo, comparativamente, teríamos uma minoria de 25% da população entre os pretos e pardos. Se a intenção é definir políticas com um recorte racial, essas diferenças são informações significativas a serem observadas.

Diversos dados e relatórios, nacionais e internacionais, têm apresentado indicadores das baixas condições de vida e das grandes desigualdades sócio-econômicas que atingem a maioria da população brasileira. Mas o que algumas pesquisas têm demonstrado é que essa desigualdade atinge, de modo mais incisivo, um determinado grupo racial, os pretos e pardos.

De uma maneira geral, as pesquisas sobre desigualdades raciais na educação têm diagnosticado que, como nas outras esferas da vida social, os 'negros' são também penalizados no plano da educação. Mas a educação tem um papel específico no acúmulo de situações de desigualdade pela sua importância no processo de mobilidade social dos 'não-brancos'. (cf. Hasenbalg e Silva, 1990)

Rosemberg (1986), Hasenbalg e Silva (1990) demonstram que as desvantagens observadas na taxa de escolarização da população 'negra' não podem ser explicadas nem por fatores regionais, nem pelas circunstâncias sócio-econômicas das famílias.

---

[53] O projeto interdisciplinar envolve departamentos e instituto de três universidades, Universidade Federal de Viçosa, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Universidade Estadual do Rio de Janeiro, e o Instituto de Estudos Raciais e Étnicos - IERÊ.

Tabela 1 - Proporção de pessoas de 7 a 14 anos de idade que freqüentam as três primeiras séries do primeiro grau, segundo a cor e a *renda familiar 'per capita'*- Brasil (em %)

| | Brancos | Pretos | Pardos |
|---|---|---|---|
| Até ¼ SM | 78,3 | 86,2 | 84,5 |
| ¼ a ½ SM | 63,2 | 73,3 | 71,8 |
| ½ a 1 SM | 52,1 | 60,3 | 60,3 |
| 1 a 3 SM | 44,4 | 54 | 51,5 |

Fonte: PNAD 1982. Hasenbalg e Silva, 1990.

Controlando o rendimento familiar per capita, as pesquisas observam que: a taxa de escolarização dos negros é significativamente inferior a dos brancos, com maior taxa de analfabetismo e menor representação no nível de ensino superior; os brancos apresentam uma porcentagem maior de crianças sem atraso escolar, enquanto que os negros enfrentam maiores dificuldades de acesso e permanência nas escolas, apresentando maiores índices de reprovação e atraso escolar; existe uma maior proporção de alunos negros freqüentando escolas que oferecem cursos com número de horas-aula menor. (cf. Rosemberg et al., 1986; Hasenbalg & Silva, 1990)

Em linhas gerais, as pesquisas sobre oportunidades educacionais têm encontrado trajetórias escolares diversas para amarelos, brancos, pretos e pardos, evidenciando desvantagens para estes últimos no acesso à escola e no ritmo de sua progressão, caracterizado como mais lento e acidentado. (cf. Rosemberg et al, 1986; Hasenbalg e Silva, 1990; Barcelos, 1993)

Apesar da situação educacional brasileira ter melhorado ao longo dos anos, com a diminuição do analfabetismo, uma tendência à universalização do ensino fundamental, por exemplo, uma análise específica por grupos raciais apresenta um quadro bem distinto, como demonstram os dados apresentados a seguir. Observado o analfabetismo que atinge a população negra, o Brasil retorna à situação existente há 10 anos atrás.

Das pessoas com até 3 anos de instrução (analfabetismo funcional), segundo a PNAD de 1995, 37,74% eram mulheres negras e 40,25% eram homens negros, comparativamente com 17,3% de mulheres brancas e 18,53% de homens brancos. A diferença entre os sexos, como têm apontado as pesquisas a respeito na área de educação, é quase inexistente, sendo que as mulheres, em ambos os grupos de 'raça'/ 'cor', levam ligeira vantagem. Situação muito diversa surge quando utilizamos o recorte racial: a

diferença existente no interior do grupo das mulheres, brancas e negras é significativa e o analfabetismo na população negra é superior ao dobro daquele observado na população branca, o que merece atenção pela dimensão que assume para a população negra, com significativa parcela de sua população na condição de analfabeto.

Tabela 2 - Taxas de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais por cor ou raça 1997 (em %)

| Regiões | Total | Branca | Preta | Parda |
|---|---|---|---|---|
| Brasil* | 14,7 | 9,0 | 22,2 | 22,2 |
| Norte** | 12,7 | 9,1 | 18,8 | 13,8 |
| Nordeste | 29,4 | 22,3 | 37,9 | 31,9 |
| Sudeste | 8,9 | 6,3 | 15,5 | 12,7 |
| Sul | 8,3 | 6,7 | 16,6 | 16,9 |
| Centro-Oeste | 12,4 | 9,0 | 22,3 | 14,8 |

* Exclui a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
** Exclui a população rural.
Fonte: IBGE- PNAD 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.

Conforme os dados acima, em 1997, o analfabetismo atingia 14,7% da população brasileira com 15 anos ou mais de idade, mas 22,2% da população preta e parda. Em relação às diferenças regionais, a situação da população no nordeste do país é desfavorável tanto para brancos quanto para 'não-brancos' se compararmos com as demais regiões, mas é lá que 37,9% dos pretos e 31,9% dos pardos se encontram na condição de analfabetos, envolvendo mais de um terço destes. As condições da população 'não-branca' melhora nas regiões sul, sudeste e nordeste, mas ainda assim permanecem diferenças significativas entre os grupos raciais.

Tabela 3 - Média de anos de estudo da população brasileira com 10 anos ou mais de idade e da população ocupada - 1997 (em %)

| | População | | | População ocupada | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Região | Branca | Preta | Parda | Branca | Preta | Parda |
| Brasil | 6,3 | 4,3 | 4,3 | 7,1 | 4,7 | 4,6 |
| Norte (urbana)* | 6,3 | 4,6 | 5,0 | 7,4 | 5,2 | 5,6 |
| Nordeste | 5,1 | 3,2 | 3,6 | 5,6 | 3,4 | 3,7 |
| Sudeste | 6,8 | 4,7 | 5,0 | 7,8 | 5,3 | 5,5 |
| Sul | 6,2 | 4,7 | 4,3 | 6,7 | 5,3 | 4,7 |
| Centro-Oeste | 6,4 | 4,5 | 5,0 | 7,2 | 4,8 | 5,4 |

* Exclui a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
** Exclui a população rural.
Fonte: IBGE- PNAD 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.

Com relação à taxa de escolarização, os dados revelam expressivas desigualdades entre os grupos raciais. Enquanto a média de anos de estudo das pessoas brancas de 10 anos ou mais de idade para o Brasil é de 6,3 anos, para a 'não-branca' é de 4,2 anos. Dessa forma, esta tem dois anos a menos de escolaridade em relação à branca, diferença que permanece nas diversas regiões mas acentua-se na sudeste. Essa desvantagem aumenta quando comparamos a população ocupada de acordo com os grupos raciais aos quais pertencem. Se a população branca já apresentava um maior tempo de escolaridade, esta cresce entre aqueles que exercem uma ocupação e estabelece uma diferença de 2,4 anos de estudos em relação à população preta na mesma situação. Diversos desdobramentos e conseqüências podem ser apontados a partir desses dados, principalmente diante do renovado valor que a qualificação do trabalhador desempenha hoje.

O nível de escolaridade da população brasileira é relativamente baixo, mesmo se comparado a outros países da América Latina, mas essa situação se agrava sobretudo quando observamos aqueles que tem acesso ao ensino superior. De acordo com os últimos censos do ensino superior, de 1994 a 1998, o número de alunos matriculados aumentou 28%, indicando uma expansão desse nível de ensino. Com base nos dados apresentados abaixo, nota-se que a desigualdade mais significativa entre brancos e 'não-brancos' ocorre no nível que corresponderia ao ensino superior, na faixa dos 15 anos ou mais de estudo.

Tabela 4 - Pessoas de 5 anos ou mais no Brasil, por cor ou raça, segundo os anos de estudos - 1991 (em %)

| Anos de Estudo | Brancas | Pretos | Pardos |
|---|---|---|---|
| S/instrução e menos de 1 ano | 19,0 | 36,4 | 35,1 |
| 1 a 3 anos | 20,4 | 24,1 | 24,9 |
| 4 a 7 anos | 32,3 | 26,6 | 26,0 |
| 8 a 10 anos | 11,5 | 7,2 | 7,4 |
| 11 a 14 anos | 11,8 | 4,9 | 5,6 |
| 15 anos ou mais | 5,0 | 0,8 | 1,0 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Fonte: IBGE, Censo 1991.

Observando o grupo de pretos e pardos, percebe-se que no máximo 1% de sua população total chega ou completa um curso de nível superior. Mesmo entre aqueles com idades entre 25 e 29 anos, apenas 1,4% dos pretos e 1,8% dos pardos tem 15 anos ou mais de estudos, comparando com 8,5% dos brancos, segundo dados do mesmo Censo de 1991.

Outro aspecto que deve ser mencionado é o acesso tardio da população 'não-branca' ao ensino superior. Segundo a PNAD de 1987, da população preta e parda, de 20 a 24 anos, que não mais freqüenta a escola, 14,5% e 16,6% freqüentou ou concluiu o ensino médio, respectivamente, contra 25,5% da população branca. Daqueles com idades entre 25 e 29 anos, freqüentou ou concluiu o ensino superior 12,2% da população branca, 2,6% da parda e apenas 0,3% da preta. É nesses dados mais delimitados que também observamos uma diferença significativa na situação entre pretos e pardos, estes últimos relativamente mais presentes nesse nível de ensino.

Além dessa defasagem por idade, é possível perceber que, apesar da população 'não-branca' estar chegando ao ensino médio, e isso já pode ser observado pelo menos desde 1987, sua posterior incorporação ao ensino superior não ocorre; com significativas diferenças no acesso a esse nível de ensino entre brancos e 'não-brancos', sobretudo a população preta. O ingresso no ensino superior, não universalizado, mas garantido a todos segundo a 'capacidade de cada um', estaria privilegiando nitidamente um determinado grupo racial.

Uma das tentativas de explicação pontual para essa desigualdade lembra a diferença de escolas cursadas pelos dois grupos, o branco estando relativamente mais presente nas escolas particulares, e os negros nas escolas públicas. (cf. Barcelos, 1992; Rosemberg, 1998) Esse dado, apesar de caracterizar melhor as desigualdades entre os grupos raciais, deve ser visto com ressalvas. Primeiramente, porque as matrículas nas escolas privadas do ensino fundamental no Brasil representam apenas 10,7% do total[54] e vêm diminuindo, ficando o restante em escolas públicas. Em segundo, as atuais avaliações realizadas, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB e Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, e seus resultados, indicam que o senso comum segundo o qual *a* escola privada é melhor que *a* escola pública deve ser relativizado, pois a diferença observada nas notas obtidas pelas escolas foi de apenas um

ponto. Ainda nesse sentido, aqueles que acreditam que pelo fato de estarem na escola privada garantiriam a entrada na universidade pública, esquecem o principal problema existente nestas instituições, o pequeno número de vagas.

Este último aspecto, representativo da baixa oferta existente nesse nível de ensino no país, indica que, além da qualidade da educação formal recebida, da situação sócio-econômica e do pertencimento a determinado grupo racial, todos importantes na definição das chances de ingresso, também devem ser incorporadas as possibilidades de expansão do ensino superior quando da discussão de políticas alternativas de acesso que visem garantir a igualdade de oportunidades à população negra.

Uma discussão mais detalhada sobre alguns desses fatores que afetam a igualdade no ingresso ao ensino superior é desenvolvida a seguir.

O principal método de acesso ao ensino superior no Brasil tem sido o exame *vestibular*, oficialmente regulamentado no país em 1911, com a Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental, decreto nº 8.659. O mérito, nesse nível de ensino não universalizado, é atualmente o critério utilizado para definir aqueles que teriam direito ao ingresso. Dessa forma, a Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases - LDB de 1996 definem que o ensino será ministrado com base no princípio da *igualdade de condições* para o acesso na escola, e que o Estado garantirá, segundo o artigo 208, inciso 5º da Constituição, o "acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a *capacidade de cada um*".

A ampliação das vagas e a alteração na forma de ingresso é uma reivindicação já presente quando da mobilização em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961. Em 1963, no projeto de alteração dessa LDB, a UNE - União Nacional dos Estudantes propunha, por exemplo, que a

> "aprovação em exame vestibular deixaria de ser requisito necessário para o ingresso no ensino superior. Para tanto, como condição necessária, só seria exigido o certificado de conclusão do ensino de 2º grau ou equivalente. O vestibular deixaria de ser um exame eliminatório, passando a ser apenas classificatório, quando o número de candidatos a um determinado curso fosse superior ao das vagas e somente nesse caso." (Cunha, 1983: 145)

---

[54] Fonte: MEC/INEP/SEEC, dados referentes a 1997.

Em levantamentos do estado da arte envolvendo o debate acerca do ensino superior e o vestibular nos anos 70 e 80 (Gatti, 1992; Vianna, 1980), são apontados alguns questionamentos como: o problema a ser solucionado não seria a mudança nas condições do ensino fundamental e médio ou a pressão das forças econômicas não seria a verdadeira determinante do acesso ao ensino e não o mérito ou o vestibular?

A partir de meados dos anos 90, diante do quadro de contenção do ensino de graduação no Brasil e da pressão exercida por alguns movimentos sociais representando grupos dele historicamente excluídos, algumas dessas questões fazem novamente parte do debate. A discussão vem, ainda, acompanhada da aprovação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases, em 1996, criando a possibilidade do uso de meios alternativos ao vestibular para ingresso no ensino superior, e as propostas de políticas de ações afirmativas para esse nível de ensino reivindicam para si a legitimidade enquanto mecanismo alternativo de ingresso, justificada principalmente a partir da situação de desigualdades sociais e raciais encontradas nesse acesso.

A tradição brasileira centra-se no uso dos testes do exame vestibular como *único* determinante da capacidade do candidato. Este exame pode ser pensado como um avanço na democratização do acesso e avaliação por mérito, se comparado a critérios que ainda afetam o ingresso em algumas instituições de ensino superior norte-americanas como o pertencimento ao grupo de financiadores das universidades; no entanto, o vestibular, no Brasil, ainda não tem garantido a igualdade de condições de acesso dos candidatos.

A situação de desigualdade diagnosticada envolveria, principalmente, dois fatores: a condição social e a condição racial. Pesquisas recentes têm demonstrado que o desempenho escolar de um estudante pode ser afetado por fatores sócio-econômicos, independente da capacidade do candidato, estabelecendo uma desigualdade na competição por uma vaga. A respeito do fator racial ainda não existem informações sobre as diferenças afetando o desempenho, mas as desigualdades no acesso ao ensino superior, como vimos anteriormente, são muito significativas. A seguir, observo alguns estudos que analisam a influência dos fatores social e racial no acesso ao ensino superior ou na escolha das carreiras, e as possibilidades que oferecem para a formulação de políticas alternativas de ingresso visando a garantia de melhores condições de igualdade.

Otaviano Helene (1997), em estudo sobre o desempenho de estudantes no exame vestibular da Fundação Universitária para o Vestibular - FUVEST, utiliza três variáveis que supõe serem as mais fortemente relacionadas ao desempenho do estudante no exame: condição sócio-econômica, escolaridade dos pais, e tipo de escola freqüentada. A partir destas, separa os estudantes em nove grupos, e compara cada uma à nota média obtida e sua probabilidade de sucesso no vestibular, realizando um desacoplamento das variáveis para observar, com maior precisão, a relevância de cada uma delas.

Suas conclusões, apesar de parciais, evidenciam o fato de que os três indicadores utilizados estão correlacionados ao desempenho no referido exame vestibular e que a vantagem implicada em cada um deles pode ser quantificada. Com o resultado do desacoplamento das variáveis, Helene estima que a variação média das notas dos estudantes cujos pais são pouco escolarizados, que apresentam valores baixos do indicador sócio-econômico e que estudaram exclusivamente em escola pública é cerca de 20 pontos inferior à média dos estudantes cujos pais são altamente escolarizados, que apresentam valores elevados do indicador sócio-econômico e que estudaram exclusivamente em escola privada. Acrescenta ainda que essa diferença de pontos implica em uma chance entre 2,5 e 3 vezes maior de sucesso no vestibular entre esses grupos. (Helene, 1997: 8)

Diante dos resultados alcançados, onde quantifica-se o peso das desigualdades sociais nas chances de sucesso dos candidatos, Helene indica a possibilidade destes servirem de subsídio para políticas educacionais e criação de mecanismos compensatórios, para que bons estudantes não sejam "excluídos do sistema de ensino por fatores não relacionados com sua vocação, sua capacidade intelectual ou sua capacidade de trabalho." (Helene, 1997: 9)

As pesquisas de desigualdades raciais no ensino superior são ainda muito incipientes no Brasil, em parte pela escassez de dados disponíveis sobre as características raciais do candidato ou aluno de nível superior. Dentre os trabalhos existentes, menciona-se a pesquisa realizada por Delcele Queiroz (1998) com os ingressantes na UFBA, utilizando a raça como categoria privilegiada de análise do perfil dos novos alunos e das carreiras escolhidas; e os estudos sobre os cursos preparatórios para o vestibular voltados para a população negra.

Queiroz observou as condições desfavoráveis em que se encontravam os estudantes classificados como negros – pretos e pardos quanto às variáveis sócio-econômicas (escolaridade dos pais, escola freqüentada, renda familiar), prestígio dos cursos escolhidos e razões para tal escolha, onde eles se distinguem quando o motivo de escolha é a menor concorrência por vagas. Contudo, não existem no Brasil pesquisas que determinem o grau de seletividade desempenhado pela condição racial dos candidatos ao ensino superior[55].

Diante do que foi exposto acima, como podemos analisar as desigualdades no processo de admissão ao ensino superior no Brasil? Bowen e Bok (1998), pesquisando o ensino superior norte-americano, levantam a necessidade de avaliarmos o processo de admissão a partir de duas fases: uma seleção pré-processo formal e o processo formal de admissão. Com a intenção de melhor subsidiar o debate sobre a promoção da igualdade no acesso ao ensino superior no Brasil, e a possibilidade do uso de mecanismos compensatórios e políticas de preferência racial nesse ingresso, analisarei algumas das discussões e resultados obtidos por estes pesquisadores.

No que diz respeito à existência de uma seleção prévia ao processo formal de admissão das universidades, entendem que isso implica observar que: a) quem é admitido em escolas seletivas depende de quem se candidata; b) aqueles que se candidatam conhecem minimamente os padrões da escola escolhida e acreditam terem ao menos uma pequena chance de serem admitidos; c) sua escolha de concorrer a uma vaga é influenciada por parentes, professores, escola, auto-estima e confiança do candidato. Dessa forma, uma avaliação do processo de admissão deve levar em consideração a existência de uma seleção anterior definindo o perfil dos candidatos, antes mesmo da determinação de qualquer mérito que as universidades possam fazer deles.

Pensando no caso brasileiro, podemos incluir como fator dessa seleção prévia o fato de estar cursando uma escola pública, já que existe uma opinião acerca da deteriorização dessa escola, entendida por todos como de pior qualidade que as privadas. Além disso, a cobrança de taxas de inscrição para a realização do exame vestibular, tanto em instituições privadas quanto públicas (geralmente metade do salário mínimo), poderia ser caracterizada como outro fator de seleção prévia daqueles que se candidatam a uma

[55] Informações a respeito possivelmente serão produzidas em breve, pois a UFBa incluiu o quesito cor em seus questionário para candidatos em 1998 e a USP fez o mesmo em 1999.

universidade, fragilizando a igualdade de oportunidades de acesso, à medida que nem todos poderiam dispor de tal quantia.

Sobre o processo formal de admissão, é necessário lembrar algumas diferenças existentes entre a tradição brasileira e a norte-americana com relação à maneira como realizam e pensam seus sistemas de ingresso no ensino superior. Como afirmam Bowen & Bok, apesar de todos os impasses atuais em torno da adoção de políticas racialmente neutras em oposição às políticas de preferência racial, existe nos Estados Unidos certo consenso sobre a necessidade de políticas compensatórias que equalizem as condições de oportunidade dos candidatos, sendo difícil a defesa de uma seleção realizada unicamente por meio de testes. Para além de critérios como ter pais pertencentes à Alumni ou ter dotes esportivos, fatores como a escolaridade dos pais são amplamente aceitos como uma importante variável a influenciar o desempenho do candidato. Assim, a nota do candidato nos testes pode ser melhorada de acordo com as condições sociais em que se encontra.

Com relação às políticas raciais, o mesmo pode ser feito com os grupos identificados como os que sofrem desvantagens devido à sua condição racial. Bowen e Bok, questionando-se a respeito do peso dado à raça nos processos de seleção e suas implicações, buscam esclarecer duas confusões iniciais. Inicialmente, observam que não são todas as instituições de educação superior que utilizam a raça como critério de admissão; apenas 20 a 30% delas, basicamente as mais seletivas, estariam nessa situação. Em segundo, indicam a necessidade de um maior cuidado na avaliação do processo de admissão e das conclusões obtidas a partir daí.

Os autores problematizam algumas questões das quais ressalto duas. A primeira diz respeito ao argumento em torno da qualificação dos candidatos: políticas de preferência racial admitiriam negros não qualificados e políticas racialmente neutras eliminariam apenas os negros não qualificados? Os autores, utilizando uma análise de pontuações contínuas dos candidatos nos testes SAT's, constatam que a diferença na pontuação entre os candidatos, tanto negros quanto brancos, que entram e os que ficam de fora é muito pequena. Dessa forma, a competição dos negros no acesso às universidades ocorre com os brancos com qualificações muito semelhantes às deles. Essas conclusões são similares àquelas encontradas por Helene sobre a tênue diferença entre aqueles que entram e aqueles que ficam de fora das instituições de ensino superior. Afinal, aqueles que não são admitidos numa universidade por alguns poucos pontos são candidatos

desqualificados? A discussão sobre a qualificação dos candidatos também levanta a existência de uma hierarquia entre cursos, onde naqueles com baixa procura ou com alta oferta de vagas, o teste desempenha uma função menor que nos mais concorridos na determinação da qualificação do candidato, variando a preocupação com a respectiva qualidade.

Seguindo essa idéia, Bowen e Bok apresentam ainda uma discussão sobre os problemas e imperfeições dos testes para a predição do desempenho acadêmico dos candidatos nos cursos universitários. De acordo com as análises realizadas pelos autores, a nota do aluno no vestibular não tem uma correlação direta com o seu desempenho no curso ou sua conclusão, controladas outras variáveis. Esse parece ser um debate necessário hoje no Brasil, quando estão sendo discutidas algumas formas alternativas e complementares de ingresso ao ensino superior, relativizando o peso absoluto dos testes e possibilitando a garantia de uma maior igualdade no acesso.

A segunda questão discutida pelos autores refere-se ao argumento em torno da defesa de políticas compensatórias racialmente neutras, entendendo que estas alcançariam os mesmos objetivos que políticas especificamente raciais, já que a maioria dos grupos discriminados seriam pobres. Bowen e Bok, discordando dessa análise, indicam um problema prático: diversas pesquisas têm constatado que são os brancos pobres os principais beneficiados por essas políticas compensatórias. Este é um debate presente hoje no Brasil, mas sobre o qual ainda não existem informações suficientes.

Como foi possível observar, apesar de poucas, as pesquisas e informações existentes sobre desigualdades raciais na educação trazem dados contundentes e significativos para a reflexão sobre políticas públicas educacionais dirigidas para a população negra e o acesso ao ensino superior no Brasil. Mas como essas questões vêm sendo trabalhadas na legislação educacional brasileira e nas políticas públicas de ensino superior? O que vem sendo proposto e realizado por entidades do Movimento Negro, no sentido de melhorar o ingresso a esse grau de ensino e de garantir uma igual oportunidade de acesso?

**4.2. A legislação educacional**

Neste item, analiso os *conteúdos* dos direitos de cidadania existentes no Brasil, em especial o direito à educação presente na Constituição de 1988, as mudanças trazidas pela nova LDB para o ensino superior e alguns projetos de lei que procuram estabelecer políticas de ações afirmativas para o acesso às instituições de ensino superior no país.

A Constituição Brasileira de 1988 prescreve, entre seus objetivos fundamentais, a construção de uma sociedade justa e a redução das desigualdades sociais e regionais, sem discriminação racial[56]. Com relação ao direito à educação, nessa Constituição houve uma melhora da possibilidade de sua efetivação, através da maior precisão da redação e detalhamento[57]. (cf. Oliveira, 1995: 3)

O direito à educação é definido, para além de um direito social, como garantia "para o exercício da cidadania", ou seja, é garantia para o usufruto de outros direitos. (cf. Oliveira: 1995: 41) Dessa forma, a educação enquanto direito de todos aparece no capítulo III – da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I – da Educação, artigo 205:

> "A educação*, direito de todos* e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo *para o exercício da cidadania* e sua qualificação para o trabalho."

O direito à educação, um direito de todos que visa preparar para a cidadania, pode ser pensado mesmo dentro de uma tradição liberal, enquanto garantia da igualdade de oportunidades. O Estado, seguindo essa proposta, deve assumir a educação das crianças até que elas possam garantir a sua independência e liberdade, entendendo a educação como *condição fundamental para exercer os outros direitos.*

A Constituição Brasileira garante ainda a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Da seção I – da Educação, o artigo 206 afirma que o ensino será ministrado com base no princípio da:

> "igualdade de condições para o *acesso* e *permanência* na escola."

E segue o artigo 208, afirmando que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

---

[56] Uma análise sobre o direito à igualdade nas Constituições Brasileiras será realizada no capítulo 5.

> "V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, *segundo a capacidade de cada um*."

O acesso ao ensino superior, diferentemente do ensino fundamental e médio (progressivamente), não é universalizado; portanto, o ingresso a esse nível de ensino, garantida a igualdade de condições, deve ocorrer segundo a 'capacidade de cada um'. Ou seja, supõe-se que a aferição da capacidade de cada candidato ao ensino superior deve levar em conta as condições individuais e não fatores externos como situações sociais, raciais, de gênero, ou outras.

A Lei de Diretrizes e Bases - LDB, lei complementar à Constituição Federal, tem como objetivo regulamentar os princípios enunciados no texto Constitucional. A lei nº 9394 foi aprovada em 20 de dezembro de 1996, após passar por diversas formulações. Alguns trabalhos têm buscado analisá-la comparativamente com as leis anteriores, explicitar as disputas presentes no seu processo de elaboração, ou, ainda, interpretá-la quanto aos seus avanços, limites e perspectivas envolvendo diversos aspectos. (cf. Saviani, 1997; Brzezinski, 1997)

A lei estabelece, no Capítulo IV, artigo 44, que a educação superior abrange os cursos seqüenciais, cursos e programas de graduação, de pós-graduação, e de extensão. As modificações nesse artigo ficam por conta da criação de um novo tipo de curso superior, os "cursos seqüenciais por campo do saber", até então inexistentes nos sistemas de ensino no Brasil. A definição do que sejam tais cursos, inexistente na LDB, foi posteriormente estabelecida pelo Conselho Nacional de Educação - CNE envolvendo dois tipos de cursos superiores, aqueles de formação específica e os de complementação de estudos. Tais cursos podem ocorrer num período anterior, simultâneo ou mesmo posterior aos de graduação; a formação requerida é de menor duração e menos densa academicamente que os cursos de graduação; e sua criação faz parte da proposta de diversificação do ensino superior no país e da conseqüente expansão do número de vagas, segundo afirma o parecer nº 968/98 do CNE.

Com relação às exigências e processo de seleção daqueles que ingressarão no ensino superior, a lei define que os cursos seqüenciais estão abertos aos candidatos "que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino [e sejam portadores de

---

[57] Para uma visão comparativa do debate acerca do direito à educação nas Constituintes brasileiras ver: Fávero, 1996.

certificados de nível médio]", e os cursos de graduação, a candidatos "que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido *classificados em processo seletivo*". Assim, menciona-se a modificação em relação à LDB anterior, que exigia um processo seletivo para ingresso nos cursos de graduação com base exclusivamente em exames vestibulares. O processo atual permite a possibilidade de formas e critérios alternativos de seleção dos ingressantes. Isso não necessariamente excluiria a realização de um exame como o vestibular, mas poderia acrescentar a este alternativas complementares de seleção.

A LDB estabelece, ainda, em seu artigo 50, que

> "as instituições de educação superior, quando da existência de vagas, abrirão matrícula nas disciplinas de seus cursos a alunos não regulares que demonstrarem capacidade de cursá-las com proveito, mediante processo seletivo prévio"

E que as instituições, ao deliberarem sobre os critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, deverão levar em conta

> "os efeitos desses critérios sobre a orientação do ensino médio, articulando-se com os órgãos normativos dos sistemas de ensino".

De acordo com a nova Lei, é assegurada às universidades a autonomia para elaborar seu próprio processo seletivo e para a fixação e criação de vagas. Mas a definição de formas alternativas de seleção, segundo o artigo 12 do Decreto nº 2.207, de 15/04/1997, dependerá de sua adequação às orientações do CNE, que definiu as regras para o acesso em parecer elaborado em julho de 1999. Dessa maneira, a autonomia das universidades na definição do processo seletivo ficou condicionada às regras definidas pelo Conselho.

O CNE, através da Comissão de Acesso ao Ensino Superior, em parecer aprovado em 06/07/1999, regulamenta o processo seletivo para acesso a cursos de graduação de Instituições de Ensino Superior.

Na avaliação realizada por essa Comissão, são estabelecidas algumas exigências básicas para o ingresso no ensino superior: a conclusão do ensino médio ou equivalente, a realização de um processo seletivo avaliando a capacidade do candidato e a garantia de igualdade de oportunidades e eqüidade no processo.

Quanto aos mecanismos do processo, estes devem demonstrar a capacidade de cada candidato e sua respectiva classificação a partir de uma igualdade de critérios de julgamento, devendo avaliar "não apenas a capacidade dos alunos para entrar, mas também a de cursar e prosseguir em sua formação".

É permitido o uso de dois ou mais processos de seleção por uma mesma Instituição de Ensino Superior - IES, podendo fixar-se percentuais de vagas para cada um:

> "É possível que convivam mais de um processo seletivo, acessando cursos de determinada instituição de ensino superior, desde que seja assegurada a igualdade de condições para acesso à mesma. (...) A fixação de um certo percentual de vagas para um dos processos e de outros percentuais para cada um dos demais é também admissível, cabendo a distribuição das vagas às próprias instituições. É também necessário que os graus de exigências e de dificuldades de avaliação de todos os processos sejam semelhantes e, portanto, compatíveis." (Parecer CNE, 1999)

A regulamentação, entretanto, veda os convênios entre IES's e colégios de ensino médio, não permitindo que se estabeleça uma qualificação mínima mediante a qual o candidato poderia ingressar no ensino superior. Interpretando a Constituição e a LDB, a Comissão acresce às condições para o acesso a necessidade de um regime de competição tão mais acirrada quanto mais a demanda seja superior à oferta.

Entre algumas propostas alternativas de seleção adotadas, temos o Programa de Avaliação Seriada - PAS, que avalia os alunos do ensino médio através de três exames realizados anualmente. As notas desses exames são usadas, desde 1997, como critério para preenchimento de 30% das vagas oferecidas pela Universidade de Brasília - UnB[58]. Outra proposta alternativa de seleção utilizada desde 1998[59] é o ENEM, realizado pelo Ministério da Educação em todo território nacional para aqueles que tenham completado o ensino médio, independente do ano e tipo de curso, adotando um modelo padronizado de testes. O exame não é obrigatório, e aqueles que pretendem realizá-lo pagam uma taxa de inscrição[60].

---

[58] Alguns questionamentos quanto a esse mecanismo foram feitos por membros do Conselho Nacional de Educação, argumentando-se que ele estaria prejudicando os egressos do ensino supletivo, que teriam suas chances reduzidas pela reserva de algumas vagas. Ao final concluiu-se que, se mantida a possibilidade de ingresso por outros mecanismos e as vagas reservadas não representassem o seu total, o mecanismo não violaria o princípio constitucional da igualdade de oportunidades.

[59] Em 1999, segundo dados divulgados pelo INEP, instituições de ensino superior de quase todos estados adotaram o ENEM no seu processo seletivo, entre elas a USP, UNESP e UNICAMP. Algumas utilizaram o exame como único critério de ingresso, outras juntaram sua nota ao exame realizado pela instituição.

[60] Alguns Estados, como o Paraná, no primeiro exame realizado em 1998 pagaram as inscrições dos alunos que quiseram participar da avaliação.

A medida da igualdade é estabelecida como critério fundamental na determinação da validade de um processo seletivo. No entanto, o próprio parecer da Comissão reconhece a falta de eqüidade no acesso ao ensino superior (não apenas na aprovação final mas também na escolha das carreiras), devido, principalmente, às condições sócio-econômicas dos candidatos e das iniqüidades dos níveis anteriores de ensino. Apesar de tal diagnóstico, o parecer não reflete sobre soluções possíveis relativas a modificações no processo de seleção das instituições, nem sobre propostas que visem amenizar as desigualdades no ingresso.

Para observar a maneira como propostas de ações afirmativas vêm sendo formuladas, apresento alguns projetos de lei elaborados em nível federal, estadual e municipal, que propõem ações voltadas para a população negra nas instituições de ensino superior.

A elaboração de projetos com o objetivo de estabelecer em lei ações visando o acesso da população negra ao ensino superior no nível federal no Brasil pode ser observada desde 1983, quando o então deputado federal Abdias Nascimento - PDT/ RJ apresentou ao Congresso Nacional o projeto de lei nº 1.332, que pode ser identificado como o primeiro precedente do que hoje chamaríamos de propostas de ações afirmativas[61]. Nos anos 90, cresce a quantidade de projetos semelhantes: em 93, encontramos a proposta de Emenda Constitucional do então deputado federal Florestan Fernandes - PT/ SP; em 1995, a então senadora Benedita da Silva - PT/ RJ apresenta os projetos de nºs 13 e 14; no mesmo ano é encaminhado o projeto de lei nº 1239, pelo então deputado federal Paulo Paim- PT/ RS; em 1998, o deputado federal Luiz Alberto - PT/ BA apresenta os projetos de nº 4567 e nº 4568; e em 1999, temos o projeto de lei nº 298 do senador Antero Paes de Barros - PSDB.

[61] Neste projeto, que na linguagem usada, propõe uma 'ação compensatória', estabelece mecanismos de compensação para o afro-brasileiro após séculos de discriminação, entre eles a reserva de 20% de vagas para mulheres negras e 20% para homens negros na seleção de candidatos ao serviço público; bolsas de estudos; incentivos às empresas do setor privado para a eliminação da prática da discriminação racial; incorporação ao sistema de ensino e à literatura didática e pára-didática da imagem positiva da família afro-brasileira, bem como a história das civilizações africanas e do africano no Brasil. O deputado propôs, ainda, a criação de uma Comissão do Negro na Câmara dos Deputados, com o Projeto de Resolução nº 58-A, de 1983; e, denunciando o 13 de maio como 'mentira cívica' e assinalando a importância de Zumbi dos Palmares como herói da pátria, propôs que o dia 20 de novembro fosse feriado nacional e Dia Nacional da Consciência Negra, através do Projeto de Lei nº 1.550, de 1983. Para uma visão mais detalhada das discussões de Abdias Nascimento, ver: Nascimento, 1995.

Analisando esse conjunto de projetos que envolve, de alguma maneira, a ampliação do acesso da população negra ao ensino superior, observo que são propostas diversas formas para alcançar tal objetivo: alguns estabelecem a concessão de bolsas de estudo, como Abdias Nascimento, Florestan Fernandes e Luiz Alberto; o projeto de reparação de Paulo Paim, além de estabelecer uma indenização para os descendentes de escravos, propõe que o governo assegure a presença proporcional destes nas escolas públicas em todos os níveis; a proposta de Luiz Alberto propõe o financiamento em diversas áreas, entre elas a educação, com o objetivo de beneficiar a população negra, para o que estabelece a criação de um 'Fundo Nacional para o Desenvolvimento de Ações Afirmativas'; em outros projetos, o enfoque incide sobre a alteração no processo de ingresso nas instituições de ensino superior, estabelecendo cotas mínimas para setores etno-raciais ou para alunos carentes como nos projetos de Benedita da Silva, ou para alunos oriundos da escola pública, como o projeto de Antero Paes de Barros.

No âmbito estadual e municipal, apesar de não ter sido realizada uma pesquisa completa nesses níveis, menciono os projetos de leis nº 1.600 e nº 1671, de 1993, do então deputado estadual Carlos Minc - PT/ RJ e o projeto de lei nº 930, de 1997, do vereador Vicente Cândido - PT/ SP, que também trazem propostas de políticas compensatórias para o acesso ao ensino superior. O projeto de Carlos Minc institui cotas mínimas para o acesso a instituições superiores no Estado do Rio de Janeiro, a criação de um curso preparatório para a universidade, um programa de bolsas de ensino e pesquisa e a isenção da taxa de inscrição aos concursos para ingresso nessas instituições. O projeto de lei de Vicente Cândido, aprovado em 10 de março de 1999 pela Câmara Municipal de São Paulo, institui a criação do Programa de Crédito Educativo para Estudantes Carentes de São Paulo - PROEDUC, que prevê o custeio do curso universitário de graduação em estabelecimentos de ensino superior privado para estudantes com renda familiar igual ou inferior a 2000 UFIR's. Segundo seu projeto, 45% dos recursos disponíveis para o crédito educativo deverão ser destinados a estudantes brasileiros 'afro-descendentes'. No entanto, em 7 de abril do mesmo ano o Prefeito vetou o projeto justificando que este seria discriminatório, por destinar uma porcentagem dos recursos a um determinado grupo racial e que o financiamento do ensino superior não seria prioridade do município, que deveria concentrar suas ações no ensino fundamental e médio.

Na definição dos grupos beneficiados, os projetos estabelecem critérios exclusivamente raciais ou sociais, ou procuram utilizar ambos os critérios. Naqueles que

estabelecem grupos raciais, temos como público-alvo os ‘negros’, ‘afro-brasileiros’, ou ‘descendentes de africanos’, como nos projetos de Nascimento, Fernandes, Paim e Alberto, e os setores ‘etno-raciais socialmente discriminados’, nos projetos de Silva e Minc, estes últimos já buscando ampliar o grupo beneficiado, onde estaria incluída a população indígena, por exemplo. Temos projetos específicos para a população denominada ‘carentes’, como o primeiro projeto de Silva ou para os alunos oriundos da escola pública e que sempre a freqüentaram, como o de Barros; e os projetos de Minc e Cândido, que beneficiam a ambos os grupos, tanto ‘carentes’ quanto ‘afro-descendentes’ ou ‘setores etno-raciais historicamente discriminados’, mas estas são condições ainda distintas. Não existem, nesse sentido, projetos de lei que utilizem estes dois critérios conjuntamente na definição de um grupo alvo específico.

Sobre a proporção daqueles atingidos pelas leis propostas, não há um padrão nesse dimensionamento: alguns projetos definem todo o grupo especificado, racial ou social, como beneficiário; outros estabelecem um percentual, como 20% das vagas para alunos carentes, 10% das vagas para ‘setores etno-raciais discriminados’, 45% dos recursos para ‘afro-descendentes’; 50% das vagas para alunos oriundos das escolas públicas; ou ainda uma percentagem proporcional à representação do grupo em cada região. A definição dos grupos e de sua abrangência são aspectos importantes na formulação de leis e políticas e, dependendo do nível de aplicação, se nacional, estadual ou municipal, necessitam incorporar as diferenças regionais. Se propusermos leis, no nível estadual, para a população negra (entendendo-a como aqueles que se classificam como pretos e pardos nos critérios do IBGE), a Bahia teria nesse grupo 80% da população, enquanto São Paulo teria apenas 25%. Em um estado, temos uma incontestada maioria, já no outro, podemos até falar em minoria.

Quanto às justificativas estabelecidas pelos projetos, temos a importância atribuída à educação, vista como um instrumento de ascensão social e de desenvolvimento do país; dados estatísticos referentes ao acesso restrito da população brasileira como um todo ao ensino superior e especificamente da situação ainda mais desfavorável da população negra; razões históricas, como a escravidão, que a levaram à situação de desigualdade ou exclusão; e a incompatibilidade dessa situação com a idéia de igualdade, justiça e democracia.

Do conjunto desses projetos, nenhum entrou em vigência até o momento apesar de alguns terem sido aprovados em algumas instâncias. Ou estão tramitando por comissões no Congresso Nacional ou foram arquivados, principalmente por terem sido julgados inadequados ao princípio de igualdade definido constitucionalmente.

Com a exceção dos projetos do senador Antero Paes de Barros, os demais são formulados por parlamentares de partidos considerados de esquerda no país, a maioria do Partido dos Trabalhadores.

**4.3. A orientação de políticas**

No campo político, é possível observar ações do Poder Público na área educacional voltadas para o combate ao preconceito e discriminação raciais nas escolas, como se observa nos Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN's, no Programa Nacional do Livro Didático - PNLD e no Manual Superando o Racismo na Escola.

Os PCN's, elaborados pela Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação, desenvolvidos em 1995 e 1996 e oficialmente divulgados em 1998 a escolas, secretarias de educação e diversas outras instituições, pretendem traçar orientações curriculares nacionais para as séries do ensino fundamental. Entre as atividades propostas temos o trabalho com temas transversais, abordando assuntos como a 'Pluralidade Cultural', definindo que o ensino deve levar o aluno a

> "conhecer e valorizar a pluralidade do patrimônio sociocultural brasileiro, posicionando-se contra qualquer discriminação baseada em diferenças culturais, de classe social, de crenças, de sexo, de etnia ou outras características individuais e sociais."[62]

Em 1996, o PNLD promoveu, a partir de novas orientações, uma avaliação dos livros didáticos do ensino fundamental enviados pelas editoras ao MEC constituindo uma equipe de especialistas para realizar tal trabalho. Como um dos critérios eliminatórios, a análise dos livros deveria observar a sua contribuição para a construção da cidadania no país, não podendo o livro veicular preconceitos de origem, cor, condição econômico-social, etnia, gênero ou qualquer outra discriminação.

De um total de 807 livros avaliados, 422 não foram recomendados. Entretanto, são poucas as rejeições devido à identificação de preconceitos ou estereótipos raciais,

[62] MEC. SEF. Parâmetros Curriculares Nacionais, Documento Introdutório. Versão preliminar, agosto/ 1996.

conforme pesquisa realizada por Celso de Rui Beisiegel (1999): de uma amostra de 59 pareceres de livros não recomendados, apenas dois detectam problemas envolvendo preconceitos ou estereótipos referentes aos negros e quatro envolvendo os índios. Para uma melhor compreensão desses resultados, é necessário observar alguns aspectos. Inicialmente, os avaliadores contratados eram especialistas nas respectivas áreas curriculares mas não nos estudos de relações raciais, estudos de gênero ou outros. Como uma decorrência, suas análises não incorporaram o refinamento teórico e metodológico das investigações realizadas por pesquisadores na área, restringindo-se à identificação de preconceitos manifestos de forma explícita, quando as pesquisas sobre livros didáticos, desde os anos 70, já afirmavam que o preconceito racial no Brasil pouco se expressa dessa maneira, conforme a avaliação de Celso de Rui Beisiegel (1999). Dessa forma, ainda que o PNLD seja uma medida importante tomada pelo MEC, sua ação de restrição ao preconceito racial ainda é limitada, se tomarmos como referência as pesquisas acumuladas sobre o assunto.

Em 1999, foi produzido o 'Manual Superando o Racismo na Escola', destinado aos professores do ensino fundamental, objetivando contribuir para o desenvolvimento de uma educação capaz de atuar contra a veiculação de preconceitos e discriminações raciais. O material, elaborado por educadores negros indicados pelo GTI, será distribuído nacionalmente para as escolas públicas e deve servir como subsídio para a discussão do tema.

Ações compensatórias objetivando o acesso da população negra ao ensino superior existem no âmbito de propostas mas não no das ações práticas por parte do Poder Público. Dessa forma, para explicitar a orientação de políticas na área, analiso alguns documentos como a Declaração Mundial para a Educação Superior no século XXI, as duas propostas de Plano Nacional de Educação, o Manual 'Construindo a Democracia Racial' produzido pelo GTI, o Projeto 'Acesso' da SECID e o relatório do Grupo de Políticas Públicas da USP.

Em outubro de 1998, como resultado da Conferência Mundial para a Educação Superior realizada pela UNESCO, e da qual o Brasil fez parte, foi elaborada a

'Declaração Mundial da Educação Superior para o Século XXI: Visão e Ação'[63]. O documento tem como objetivo oferecer soluções aos desafios atuais e organizar um processo de ampla reforma na educação superior.

O texto é organizado com um preâmbulo e introdução, afirma a necessidade de expansão e diversificação da educação superior, ressaltando sua importância para o desenvolvimento sócio-cultural e econômico[64]. Apesar de o mesmo constatar uma espetacular expansão desse nível de ensino na segunda metade desse século, de 13 milhões de estudantes no ensino superior em 1960 no mundo passou-se para 82 milhões em 1995, percebe um aumento na distância entre os países que alcançam ou não tal resultado, e aponta como desafio e dificuldade, entre outras questões, a *igualdade de condições para o acesso e permanência nos cursos do ensino superior.*

O documento internacional traz como referência diversos outros, como a Convenção contra a Discriminação na Educação, de 1960, que obriga os Estados assinantes a "tornar a educação superior igualmente acessível a todos com base na capacidade individual", conforme seu artigo 4º.

Sobre as missões e funções da educação superior, a Declaração Mundial para o Ensino Superior ressalta a importância da diversidade e do pluralismo cultural. No seu artigo 1, ítem *d*, coloca como função desse nível de ensino:

> "d - ajudar a compreender, interpretar, preservar, melhorar, promover e disseminar culturas nacionais e regionais, internacionais e históricas, num contexto de pluralismo cultural e diversidade."

O artigo 3º refere-se à eqüidade no acesso à educação superior e estabelece, no seu item *a*, que a admissão deve ser baseada no mérito, capacidade, esforço, perseverança e devoção daqueles que buscam o ensino superior, podendo ocorrer em qualquer período e idade, acrescendo que nenhuma discriminação com base na raça, gênero, língua ou religião, ou fatores econômicos, culturais, sociais e físicos, pode ser aceita no acesso. No seu item *d*, afirma que esse ingresso deve ser ativamente facilitado para membros de alguns grupos especiais, como população indígena, minorias culturais e lingüísticas,

---

[63] Para a preparação desta reunião, a UNESCO publicou o texto 'Papel Político para Mudanças e Desenvolvimento na Educação Superior', em 1995, e organizou 5 consultas regionais, de 1996 a 1998, em Havana, Dakar, Tokyo, Palermo e Beirute.

[64] Por educação superior entende "todos tipos de estudos, treinamento ou iniciação à pesquisa no nível pós-médio, oferecidos por universidades e outros estabelecimentos educacionais aprovados como instituições de ensino superior pelas autoridades públicas competentes."

grupos em desvantagem, trabalhadores e deficientes, pois parte da justificativa de que esses grupos possuem experiências e talentos valiosos para o desenvolvimento das sociedades. Indica a possibilidade de ajuda material especial e soluções educacionais, que podem contribuir para a superação dos obstáculos enfrentados por esses grupos, tanto no acesso quanto na continuidade dos estudos.

Como solução para melhorar a eqüidade de oportunidades, propõe, no seu artigo 8º, a diversificação dos modelos de instituições de ensino superior, com cursos mais curtos, flexíveis, modulares, ensino à distância e um processo de ingresso mais flexível; dessa forma, garantir-se-ia a expansão e o acesso à educação superior a um público maior.

No documento, na parte relativa às ações em nível nacional, fixa-se que os Estados com baixas taxas de matrícula segundo os padrões internacionais devem assegurar níveis adequados de educação superior nos setores público e privado e estabelecer planos para a expansão e diversificação do sistema que beneficiem particularmente todas as minorias e grupos em desvantagem.

Legalmente, a elaboração de um Plano Nacional de Educação está prevista desde a Constituição de 1988. Este seria o primeiro Plano estabelecido em lei. Apesar das divergências a respeito de quando teria se esboçado o primeiro Plano na nossa história, se nas exigências expressas no "Manifesto dos Pioneiros da Educação", ou nas definições da Constituição de 1934[65], é em 1962 que é aprovado, não como lei, mas por uma iniciativa do Ministério da Educação, o primeiro Plano Nacional de Educação no Brasil. Posteriormente, houve cerca de 10 Planos, incluindo o de 1962. Ao invés de realizar essa comparação histórica,[66] gostaria de analisar as duas propostas existentes.

No Brasil, existem hoje duas propostas de Plano Nacional de Educação tramitando no Congresso Nacional, esperando votação para que o Plano assuma a forma de lei. A primeira proposta apresentada ao Congresso foi elaborada nos dois Congressos Nacionais de Educação - CONED e a proposta seguinte apresenta-se como 'Proposta do Executivo ao Congresso Nacional'[67].

As referidas formulações de Planos são, geralmente, analisadas como opostas quanto ao seu caráter, suas concepções, diretrizes e metas, quanto à forma como o Plano

[65] Cury, 1998; Rossa, 1998; Beisiegel, 1998.
[66] Essa comparação já é realizada por alguns dos autores citados na nota anterior.

deveria ser elaborado, e os diferentes projetos educacionais que propõem[68]. Minha intenção é observar, pontualmente, as suas semelhanças e diferenças das formulações quanto às ações para o ensino superior em relação à ampliação do seu acesso e a possível referência à inclusão da população negra nesse nível de ensino, observando ainda de que maneira isso estaria sendo proposto, com possíveis referências a uma política de ações afirmativas.

Os Planos reconhecem o problema da exclusão da escola, que atinge 2,7 milhões de crianças de 7 a 14 anos, segundo dados do PNE/Executivo. Identificam esse problema como sendo localizado nos bolsões de pobreza nas periferias urbanas e nas áreas rurais. O PNE/Executivo refere-se à desigualdade regional e social. O PNE/Coned, além do diagnóstico de crise e exclusão da educação brasileira, aponta mais uma dimensão a ser observada: a contradição entre o discurso e a prática da ação governamental.

Ambos se referem à questão racial, citam dados oficiais do IBGE indicando a existência de desigualdades educacionais entre os grupos raciais, definem seu caráter excludente e propõem algumas mudanças nesse sentido. Nos diagnósticos do PNE/Coned, afirma-se que, permeando todos os níveis e modalidades de ensino, existe a exclusão que atinge a população negra, e que resulta numa dupla, ou tripla, exclusão: além de pobre, negro ou mulher. Ressalta a existência de graves conseqüências dessa exclusão e discriminação na educação, explicitando a defesa de uma política de inclusão. Como mudanças, enfatiza o processo educativo e as práticas pedagógicas, propondo

> "investir na organização escolar e na formação de profissionais da educação a partir do referencial da cultura afro-brasileira, buscando articular o trabalho dos agentes educativos com o desenvolvido por agentes dos movimentos e entidades que militam na causa negra." (1997: 14)

Nenhum dos dois Planos propõe ou supõe como viável a universalização do ensino superior no Brasil, ao menos dentro dos próximos dez anos, mas ambos diagnosticam os baixos índices de acesso ao ensino superior, mesmo se comparados aos países da América Latina, em condições econômicas semelhantes ao Brasil, e afirmam a necessidade de ampliação desse nível de ensino.

O PNE/Coned apresenta dados sobre a relação entre aqueles que completaram o

---

[67] Chamaremos à primeira PNE/Coned e à segunda PNE/Executivo.

ensino médio e o acesso oferecido ao ensino superior e afirma que, em 1994, existiam 574 mil vagas oferecidas (número semelhante ao de formados no segundo grau), mas inscreveram-se aos vestibulares 2.237.000 candidatos. O total de aprovados foi 463 mil, com uma ociosidade de 111 mil vagas, 12 mil no setor público e 98 mil no setor privado[69].

Comparativamente, com relação à abrangência da expansão das vagas e a faixa etária da população a ser beneficiada, não existem grandes diferenças, com uma tendência à proposta do PNE/Coned ser mais ampla, propondo que 40% da população na faixa dos 18 a 24 anos, inclusive os alunos com necessidades educativas especiais, tenham acesso ao ensino superior. A expansão do ensino superior, na formulação do PNE/Executivo, está definida pela 'diversificação' do sistema, propondo cursos mais rápidos e dissociados da proposta de uma universidade envolvendo ensino, pesquisa e extensão. O principal ponto divergente com relação a esse nível de ensino diz respeito ao tamanho da responsabilidade quanto ao seu financiamento que competiria ao Estado. O PNE/Coned propõe a extensão gradual do ensino superior público, e o PNE/Executivo propõe que esse nível de ensino seja financiado majoritariamente pelo setor privado.

Com relação à inclusão da população negra no ensino superior, ambas as formulações propõem facilitar o acesso a esse nível de ensino a um grupo que a englobaria, mas não fazem uma referência específica à questão racial, falando o PNE/Coned em 'segmentos da população vítimas de exclusão social', e o PNE/Executivo em 'minorias, vítimas de discriminação'. Sobre a maneira como esse acesso seria facilitado, o PNE/Executivo propõe programas de compensação de deficiências educacionais, que teriam como objetivo restabelecer a igualdade de condições na competição entre os indivíduos, mas estes programas seriam realizados antes do ingresso, não havendo alterações nos processos de seleção e admissão ao ensino superior. No PNE/Coned também não há propostas referentes ao processo de admissão, ficando entendido que a melhoria do acesso aos grupos discriminados seria realizada através da ampliação das vagas, investimento na qualidade e no caráter público e gratuito do ensino oferecido, como já garantem a Constituição Federal e a LDB.

---

[68]Cury (1998) apresenta algumas definições do que podemos entender por 'plano', inclusive a origem etimológica do termo. Cury (1998); Rossa (1998), Fórum (1998), Beisiegel (1998), analisam as duas propostas comparativamente ressaltando esses aspectos.

[69] Fonte: MEC/SAG/CPS/SEEC: Sinopse Estatística do Ensino Superior, 1994.

Em 13 de maio de 1998, o GTI publica um caderno contendo seus planos de ação e discussões realizadas em diversas áreas, entre as quais a educacional. Sobre o acesso ao ensino superior, afirma a necessidade de estabelecer um programa que combata a discriminação e ofereça igualdade de oportunidades mas entende que esta

> "não deve ser concebida como um programa de cotas, o qual, ignorando as deficiências anteriores de formação escolar, apenas facilitará o ingresso de alunos mal preparados e, por isso, sem condições de competir com os alunos não-negros no decorrer do curso, resultando no fracasso escolar e, conseqüentemente, na diminuição da auto-estima dos jovens negros." (Construindo a democracia racial, 1998 : 53)

Dessa forma, as propostas apresentadas envolvem ações para superar as deficiências na escolaridade anterior, para o que propõe, como parte regular das atividades de extensão das instituições de ensino superior, 'a oferta de cursos preparatórios para o vestibular', destinados a alunos das escolas públicas, onde estaria a maioria da população negra. Os cursos seriam oferecidos através do trabalho voluntário de estudantes universitários, envolvendo matérias que trabalhem a auto-estima dos alunos. Propõe ainda o envolvimento do programa de estágio dos alunos de licenciatura nesses cursos preparatórios; o apoio do MEC em iniciativas semelhantes desenvolvidas por entidades do Movimento Negro; e bolsas de estudo para alunos com poucos recursos a serem implantadas nas IFES.

No âmbito estadual, foi elaborado, através da então Secretaria Estadual dos Direitos Humanos e da Cidadania - SECID, do Rio de Janeiro, o Projeto Acesso, com o objetivo geral de "contribuir para a diminuição das desigualdades de oportunidades educacionais, bem como para a promoção da cidadania e reconstrução da auto-estima de estudantes e pesquisadores negros." O Projeto propõe uma parceria entre SECID, Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia e o Conselho Geral dos Cursos Pré-Vestibulares para Negros e Carentes, que teria como objetivo específico:

- oferecer apoio material aos Cursos Pré-Vestibulares que atuam para a diminuição das desigualdades de oportunidades educacionais entre brancos e negros;
- sensibilizar os reitores das universidades públicas estaduais no sentido da ampliação da isenção de taxas de inscrição para o vestibular, com critérios que possam incorporar os estudantes dos cursos pré-vestibulares;
- financiar 1.000 bolsas de estudo para universitários negros e carentes;
- financiar projetos e publicações de pesquisadores negros, especialmente aqueles sobre políticas de ações afirmativas.

Tal projeto indica algumas das preocupações e propostas que estão sendo formuladas com o objetivo de melhorar a representação da população negra no ensino superior e a igualdade de oportunidades nesse acesso e permanência.

Essas discussões e propostas têm suscitado algumas ações também no âmbito das instituições de ensino superior, como o Grupo de Políticas Públicas constituído pela Universidade de São Paulo. O Grupo foi criado, através de portaria do então reitor Flávio Fava de Moraes, por ocasião das Comemorações dos 300 Anos de Zumbi dos Palmares, em 1995. Na sua composição, fizeram parte diversos pesquisadores e professores da USP e de outras universidades brasileiras, assim como também alguns representantes e lideranças do Movimento Negro.

Como objetivo[70], propunha reproduzir indicadores da exclusão social que afetam a população negra no Brasil, denunciando a sua condição injusta, e formular recomendações e estratégias para a busca de políticas, no âmbito da USP e da sociedade em geral, visando a melhoria das condições de vida dessa população em diversas áreas, rompendo o que chamam de 'círculo vicioso'.

O documento elaborado pelo grupo e divulgado interna e externamente à Universidade, teria caráter indicativo e seria posteriormente aprofundado. Sua apresentação está definida de acordo com a organização do grupo, estruturada a partir de diversas comissões que abordariam diferentes temas como: educação; questões econômicas; questões da mulher negra; imagem do negro na mídia; comunidades negras rurais e terras remanescentes de quilombos; pesquisa sobre o negro e divulgação dos resultados; saúde; representatividade do negro na política; racismo e violência.

O Grupo traz como principal modelo explicativo a teoria esboçada por Hélio Santos, segundo a qual criou-se um 'círculo vicioso' permanente em relação ao problema racial:

> "Meios de comunicação de massa, dificuldades educacionais e de trabalho, repressão policial, desmotivação, baixa auto-estima e auto-imagem negativa são alguns dos fatores que se articulam para manter o status quo. (...) Reconhecendo que os problemas de base econômica que afetam a população negra no Brasil decorrem, sobretudo, da má distribuição de renda." (Relatório, 1996: 266-267).

[70] Segundo relatório elaborado pelo grupo em 1995.

Levantados esses aspectos, propõe o enfrentamento da dupla exclusão que atinge o negro na sociedade brasileira: a econômica e a etno-cultural.

Dentre as várias áreas abordadas, resumidamente apresento alguns itens referentes à educação. Inicialmente, levanta indicadores (PNAD) e estudos desenvolvidos por Hasenbalg e Silva (1992) sobre a desigualdade de oportunidades de acesso à escola e de condições de permanência nos vários níveis entre a população negra comparada com a branca. E diagnostica que

> "os descendentes de africanos que chegam à escola enfrentam atitudes e ações racistas, não vêem contempladas nas matérias de estudos a história de seu povo, tampouco sua cultura, e deparam-se com professores que não sabem como lidar com essas questões." (Relatório, 1996: 269)

Das propostas voltadas à universidade, propõe a criação de um Grupo de Trabalho junto à Reitoria da USP objetivando: a) fazer, até julho de 1996, levantamento crítico da aplicação em outros países do sistema de cotas para ingresso em Universidade; b) elaborar propostas de elevação da presença dos descendentes de africanos em universidades públicas do Brasil.

Essa proposta refere-se à questão da melhoria das oportunidades de acesso da população negra ao ensino superior, apontando o sistema de cotas como uma das políticas que poderiam ser utilizadas.

Esse Grupo de Trabalho foi constituído e, ao final de 1996, foi apresentada proposta para a USP sugerindo a adoção de cotas. No entanto, nenhuma medida efetiva foi posta em prática pela universidade nesse sentido.

Em 29 de abril de 1999, através da portaria n$^{o}$ 3156, o atual reitor cria a Comissão Permanente de Políticas Públicas para a População Negra, grupo semelhante ao anterior. Como justificativa para a criação da referida Comissão, levanta-se a responsabilidade da universidade pública e seu dever de adotar medidas que visem dar apoio e estímulo à população negra, e a afirmação de que tal medida reforçaria a democracia e cidadania plenas.

A Comissão é composta por professores da USP que pesquisam assuntos relacionados à questão racial. Não participam alunos ou militantes do Movimento Negro, como ocorria no Grupo anterior. Entre as suas atribuições temos:

- esclarecer segmentos sociais e a opinião pública a respeito do conceito e exercício da plena cidadania étnica;

- estimular o ingresso e permanência dos negros nos quadros discentes, dentro dos padrões acadêmicos e de acordo com condições financeiras da universidade;

- familiarizar os alunos com as questões responsáveis pela inexpressiva participação dos negros no universo discente e docente da USP;

- assessorar a Reitoria em pontos que envolvam questões de natureza racial.

Como uma das iniciativas, o atual reitor Jacques Marcovitch decidiu restituir a taxa de inscrição para o vestibular a 5 mil alunos oriundos da escola pública, e incluiu o quesito cor, de acordo com os critérios adotados pelo IBGE, na ficha de inscrição dos candidatos ao exame vestibular da FUVEST.

### 4.4. Estratégias implantadas no país

Podemos dizer que começa a se desenvolver na esfera do Poder Público uma certa atenção relativa à situação educacional da população negra, como observamos através dos Parâmetros Curriculares Nacionais, do Programa Nacional do Livro Didático e do Manual Superando o Racismo na Escola. Entretanto, ações ou políticas voltadas para o acesso dessa população ao ensino superior, para além do debate de propostas, praticamente inexistem. As experiências atualmente em curso com este objetivo estão restritas ao âmbito da sociedade civil, desenvolvidas por entidades do Movimento Negro, por parcerias destes com empresas privadas, apenas por empresas, por entidades ligadas à igreja ou por grupos em universidades. Dentre essas experiências, é possível identificar três tipos de ações, não necessariamente excludentes: a) as aulas de complementação, que envolveriam os cursos pré-vestibulares e os cursos de verão e/ou de reforço durante a permanência do estudante na faculdade; b) o financiamento dos custos para o acesso e permanência nos cursos, envolvendo o custeio da mensalidade de instituições privadas, bolsas de estudos, auxílio moradia, alimentação e outros; c) as mudanças no sistema de ingresso nas instituições de ensino superior, através do sistema de cotas, taxas, metas e outros.

#### 4.4.1. Cursos Pré-Vestibulares

Dentro do primeiro tipo de ação podem ser incluídas as experiências com cursos preparatórios para o vestibular, voltados especificamente para negros e/ou carentes[71]. Direcionados a uma população que não poderia arcar com os custos de um 'curso comercial'[72], estas são experiências que vêm se difundindo pelos grandes centros em

[71] Os cursos de verão são atualmente apenas propostas de ações, mas foram identificados cursos de nivelamento para alunos da universidade, como existe no Instituto de Física da USP o curso FAP100 - Introdução à Física.

[72] Entendo por 'curso comercial' aqueles organizados com o objetivo de obter lucros com tal atividade e por 'curso comunitário' ou alternativo aqueles sem fins lucrativos.

várias regiões do país, algumas já existindo há quase 10 anos. Para observar como esse trabalho está sendo organizado, analiso as propostas desenvolvidas por três entidades: Instituto Cultural Beneficente Steve Biko - ICBSB, Núcleo de Consciência Negra - NCN e Educação e Cidadania de Afro-descendentes e Carentes - Educafro[73].

A organização da Cooperativa Educacional Steve Biko, depois Instituto Cultural Beneficente Steve Biko, surgiu por iniciativa de estudantes e professores negros, com o objetivo de "fortalecer a luta contra o racismo, através de uma ação concreta: colaborar com a entrada de jovens negros na universidade." (ICBSB, 1993) A Cooperativa é criada em julho de 1992, organizando o primeiro curso preparatório para o vestibular voltado para afro-brasileiros de baixa renda do país. O curso foi oferecido inicialmente num espaço cedido pelo Diretório Central dos Estudantes - DCE da Universidade Federal da Bahia - UFBA e seus instrutores trabalhavam voluntariamente. Chegam ao final de 92, no momento das provas vestibulares, com no máximo 25 alunos, mas conseguem aprovar mais de 50% destes. A iniciativa e seus primeiros resultados se espalharam pelo Brasil e outras entidades começam a discutir e realizar experiências semelhantes, como é o caso hoje dos cursos pré-vestibulares do Núcleo de Consciência Negra e da Educafro.

Apesar da Cooperativa surgir como "uma proposta autônoma e independente, não tendo vínculo orgânico ou político com nenhuma entidade do movimento negro" (ICBSB, 1993), percebo-a como um produto da militância de jovens negros de diferentes entidades e orientações políticas dentro do Movimento Negro, que identificam o curso como a possibilidade de uma nova perspectiva de atuação, através de uma ação prática voltada para a solução de alguns dos problemas diagnosticados referentes à situação da população negra no Brasil. Contribuindo ainda para a idealização dessa experiência temos as discussões realizadas, em 1992, por ocasião da organização do 1º Seminário de Estudantes Universitários Negros - SENUN, da qual participam alguns membros do ICBSB.

Como principal reflexo dessa aproximação com as discussões do Movimento Negro e como característica que diferencia tal curso dos demais, sejam os comerciais ou comunitários, temos a inclusão no conjunto de matérias oficiais do curso da disciplina 'Cidadania e Consciência Negra'. É esse aspecto que torna a proposta da entidade peculiar, de acordo com a visão de um de seus fundadores e diretores:

---

[73] As informações aqui descritas foram obtidas através de documentos das entidades, participação em reuniões e entrevista com alguns de seus membros.

> "Consideramos que a instituição é uma forma de levar um serviço à comunidade [negra]. Todo estudante que entra aqui é obrigado a freqüentar o que a gente considera a matéria fundamental que é a CCN, que é a Cidadania e Consciência Negra. Então, esta é uma forma da gente poder levar a discussão sobre cidadania e consciência negra . A idéia do cursinho é secundária. O que a gente quer mesmo é trabalhar isso. Formar agentes. Não é colocar qualquer estudante negro na Universidade. Isso não interessa. A idéia nossa é que a gente possa possibilitar o ingresso de estudantes na universidade com um mínimo de discussão da questão cultural." (entrev.8)

Dessa forma, observo que alguns cursos pré-vestibulares estão preocupados, para além da formação oficial exigida pelo vestibular, com a auto-estima e identidade racial dos seus alunos, inserindo tal proposta numa ação de conscientização política do segmento negro.

A educação aparece como um espaço privilegiado de ação, incorporando diversos estudos historicamente realizados dentro do Movimento Negro. Assim, as reflexões sobre uma proposta pedagógica envolvem um cuidado com as diferenças culturais, raciais, sociais:

> "Será que basta dar uma boa educação numa escola particular? Qual o caráter dessa educação: formar novos senhores e novos escravos. Na medida que o material didático utilizado nessas escolas reforça a idéia da superioridade da raça branca: beleza, heróis, auto-estima, domínio, o que resta ao estudante negro? Quando criança chora e recusa-se ir à escola. Quando adolescente: tímido, ou tenta ser o melhor da classe para atenuar a carga da discriminação racial. É preciso estar atento a esta particularidade. Não é escondendo, camuflando as nossas diferenças que vamos resolver o problema da questão racial no Brasil, mesmo porque este problema não é tão somente nosso e sim da sociedade brasileira." (ICBSB, 1993)

Seguindo essa proposta de formação de uma consciência racial e cidadã, temos também o curso do NCN, entidade fundada por funcionários, alunos e professores da Universidade de São Paulo, em 13 de maio de 1987, com o objetivo de criar um espaço de discussão sobre o lugar do negro na sociedade e na universidade. Em 1992, o Núcleo consegue sua sede e é legalizado. No ano seguinte, lança o Movimento pelas Reparações, cobrando do Estado brasileiro sua dívida para com a população negra pelo trabalho gratuito realizado durante a escravidão e, no segundo semestre de 1994, cria seu 'curso preparatório para o vestibular' para pessoas de baixa renda, prioritariamente negras, hoje uma de suas principais áreas de trabalho.

O curso pré-vestibular foi pensado pelo NCN, em sua proposta original, enquanto uma ação político-pedagógica, com o objetivo de

> "preparar a sua clientela alvo para o ingresso nas universidades públicas visando contribuir, através da promoção educacional, para o desenvolvimento integral de jovens estudantes/trabalhadores, pertencentes aos setores excluídos da sociedade,

agasalhando-os com as prerrogativas da cidadania em construção." (NCN, 1994: 2)

Em seu projeto pedagógico propõe, além das matérias exigidas nos vestibulares, que o curso ofereça, aos sábados, o 'módulo multi e interdisciplinar Cidadania e Consciência Negra'. Esse 'módulo' tem como objetivo,

> "além de responder às expectativas de informação e formação da clientela a ser atingida, em termos de consciência e cidadania, ... também sistematizar uma experiência didático-pedagógica capaz de alinhar um conteúdo específico que atenda e preencha os vazios curriculares, não satisfeitos no 1º. e 2º. graus." (NCN, 1994a: 2)

As experiências atuais dos cursos do ICBSB e do NCN são muito próximas. Apesar de utilizarem para as aulas um espaço cedido por universidades públicas, não possuem vínculos institucionais com estas ou outras entidades, remuneram seus instrutores através de uma mensalidade paga pelos alunos, cerca de 40% do salário mínimo, o curso é oferecido por um período de nove meses, e a seleção dos alunos envolve critérios raciais e sociais. No ICBSB a seleção dos alunos está dividida em duas etapas. A primeira é composta de um questionário com dados raciais, sócio-econômicos, familiares e gerais dos candidatos, de uma redação e uma entrevista. A segunda etapa é um curso de nivelamento, de 45 dias, onde são ministradas as matérias básicas. A seleção utiliza critérios sociais, devendo os alunos ter renda familiar entre zero e três salários mínimos e prioriza alunos que participam de certas atividades como movimento estudantil, movimento social, Movimento Negro, entre outras. A maioria dos candidatos é indicada por entidades do Movimento Negro da Bahia. A seleção é classificatória e os alunos podem ser chamados ao longo do ano ou ocuparem uma vaga no ano seguinte. No NCN é realizada, para a escolha dos alunos, uma prova de conhecimentos gerais, como uma primeira fase que os classifica, chamando para a fase seguinte um total de dois candidatos para cada vaga. Na segunda fase aplicam um questionário entre os escolhidos com o objetivo de realizar uma avaliação sócio-econômica e racial dos mesmos, seguida de uma entrevista. A seleção final deve atender a um cota do alunado composta por 70% de negros e mestiços, no mínimo.

O curso do NCN oferece anualmente 140 vagas e o ICBSB 80, mas enfrentam problemas significativos com a evasão de alunos ao longo do ano devido, direta ou indiretamente, às dificuldades financeiras. Os cursos têm uma proposta de auto-sustentação e autonomia financeira, viabilizada fundamentalmente através das mensalidades cobradas; e a remuneração de professores, prática existente desde o início no NCN e introduzida no ICBSB em 1999, tem como objetivo contratar profissionais na área e oferecer um trabalho de melhor qualidade. Essa característica dos projetos é um

dos seus aspectos mais conflitantes, um importante desafio e tem gerado algumas experiências distintas nesse sentido, como os cursos da Educafro.

A experiência dos cursos pré-vestibulares para negros e carentes ligados aos Agentes da Pastoral do Negro - APN da Igreja Católica é uma proposta distinta, em alguns aspectos, daquelas descritas anteriormente. Inspirados no projeto iniciado pela ICBSB, alguns membros da Pastoral organizam o primeiro núcleo de curso pré-vestibular em maio de 1993, numa igreja em São João do Meriti, no Estado do Rio de Janeiro, contando com 98 alunos. Na definição de Frei David Raimundo Santos, um dos idealizadores da experiência, quatro pontos básicos a fundamentam: o primeiro ponto e principal preocupação a nortear o trabalho foi desenvolver uma ação que não dependesse de ajuda financeira externa, viabilizando um projeto que tivesse o menor custo e sobrevivesse independentemente das dificuldades financeiras; em segundo, dando seqüência a esta idéia, os espaços utilizados seriam públicos e cedidos por instituições como igreja, sindicato, associações de moradores; em terceiro, decidiram que os professores seriam voluntários, assim como, em quarto, também os seus coordenadores.

Dessa primeira experiência no Rio de Janeiro surgiram várias outras, existindo hoje diversas entidades ligadas à Pastoral do Negro que mantêm, em algumas regiões do país como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, cursos pré-vestibulares para negros e carentes. O rápido crescimento e disseminação do projeto, alcançando hoje um número significativo de estudantes, merece ser realçado: segundo Frei Davi[74] existem atualmente cerca de 75 núcleos, e mais 50 em processo de formação, no Rio de Janeiro, com 4.500 alunos, e mais de 1500 professores e coordenadores, e em São Paulo, são 30 núcleos, 1100 jovens e adultos, e 450 professores e coordenadores.

A respeito da organização dos cursos pré-vestibulares, a Educafro tem a função de articular seus núcleos, mas estes têm autonomia e coordenação própria, ficando seu vínculo com a entidade estabelecido, principalmente, a partir da participação de dois de seus membros na reunião mensal da entidade. Em São Paulo, a maioria dos cursos está sediada na periferia, com apenas três no centro da cidade. Os núcleos possuem aproximadamente 50 alunos, e funcionam em regime intensivo, aos sábados, entre as 8 e 20 horas; diferentemente do NCN e ICBSB, poucos funcionam de segunda a sexta-feira. Não há um padrão no tempo de duração dos cursos, que podem ser montados em

[74] Frei Davi é atualmente Diretor Executivo da Educafro em São Paulo e membro de sua Executiva Nacional.

diferentes períodos do ano[75], nem na forma de seleção dos alunos, que fica a cargo dos núcleos, devendo seguir apenas a orientação geral de incorporar unicamente alunos carentes. Estabelecer uma percentagem de participação da população negra nos cursos não é uma preocupação, prevalecendo a idéia de, sendo esta uma ação voltada para a população carente, os negros também seriam dela beneficiários. Os custos do projeto envolvem um valor de até 10% do salário mínimo, cobrado dos alunos mensalmente para a compra de materiais e custeio dos gastos de passagens e lanches dos professores.

Sobre a proposta pedagógica, ministram 10 aulas convencionais, baseadas no vestibular da FUVEST e mais uma aula de cidadania e cultura, tratando de temas como direitos humanos, direitos trabalhistas, questões raciais, da mulher, violência, entre outros. Esta característica o diferenciaria dos demais cursos comunitários que apenas seguem o programa do vestibular, podendo ser identificado com a proposta de aulas de Cidadania e Consciência Negra do ICBSB e NCN. Existe uma preocupação, por parte da coordenação da entidade, em motivar a discussão sobre a questão racial, o que pode ser observado nas reuniões mensais com os coordenadores dos núcleos e no material impresso divulgado. Entretanto, devido às próprias características do projeto, como a proposta de autonomia dos núcleos, a não obrigação dos seus coordenadores serem negros, militantes do Movimento ou terem algum conhecimento sobre o assunto, o trabalho sobre o tema fica mais difuso[76].

Por fim, a respeito da eficácia do projeto, é necessário apontar a importância do apoio institucional existente, não apenas na disponibilização de pessoal e infra-estrutura, mas no trabalho referente à concessão de bolsas de estudo por parte de instituições de ensino superior ligadas à Igreja Católica, como nos casos das Pontíficas Universidades Católicas - PUC's e Universidade São Francisco, em São Paulo.

O que foi possível observar a partir das experiências descritas? De forma sucinta, algumas distinções podem ser explicitadas: inicialmente, temos a diferença entre o tipo de trabalho realizado nos cursos, com uma proposta que defende a atividade dentro do voluntariado e é vinculada a uma instituição e outra com um projeto de profissionalização e independência institucional. Esse aspecto envolve uma segunda distinção, que é a quase

---

[75] Sobre a dinâmica de formação dos cursos, como a experiência se baseia no trabalho voluntariado, havendo pessoas dispostas e um espaço para as aulas, o núcleo pode ser organizado. Nas reuniões mensais da entidade que acompanhei no 1º semestre de 1999, a cada mês surgiam novos núcleos ou grupos interessados em organizá-los.

[76] Para uma visão da relação dos Agentes da Pastoral do Negro com o Movimento Negro em geral, ver: Valente, 1994.

gratuidade para o aluno e baixos custos do projeto ou a cobrança de mensalidades que, embora distantes daquelas aplicadas pelos cursos comerciais, representam um custo excessivo para alguns de seus alunos. O projeto baseado no voluntariado aposta nos baixos custos como forma de evitar a evasão e ampliar a quantidade de pessoas abrangidas; o projeto que busca investir na profissionalização aposta que a qualidade do trabalho oferecido seja mais efetivo nos seus resultados. A confirmação de tais hipóteses exigiria um amplo trabalho de acompanhamento e avaliação das experiências desenvolvidas pelos cursos o que, até o momento, ainda não foi realizado. Mas, apesar disso, esses cursos preparatórios ganham projeção nacional e influenciam, como uma proposta de ação, o Poder Público, como observamos no Rio de Janeiro, através do 'Projeto Acesso' elaborado pela então Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania e no Governo Federal, através do Manual 'Construindo a Democracia Racial' produzido pelo Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra.

**4.4.2. Financiamento de estudos**

Assim como os cursos pré-vestibulares, as experiências envolvendo o financiamento de estudos trazem como preocupação a igualdade de oportunidades não apenas no acesso a um curso superior mas também na permanência e conclusão deste. No

Brasil, diversas universidades públicas possuem programas de auxílio moradia, alimentação e bolsas de estudo ou pesquisa para alunos com baixas condições sócio-econômicas, sem levar em consideração seu grupo racial. Duas propostas que se distinguem são o programa de iniciação científica do Laboratório de Pesquisa Social do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, iniciado em 1989, que tem como proposta enfrentar as desigualdades sociais de seus alunos através de uma 'discriminação positiva' oferecendo bolsas de estudo e pesquisa para alunos de baixo rendimento acadêmico e poucas condições financeiras; e o Programa 'A Cor da Bahia', criado em 1991e integrado ao Mestrado em Sociologia da Universidade Federal da Bahia, que financia pesquisadores negros e mestiços, em nível de graduação e pós-graduação.

A concessão de bolsas de estudos, principalmente para o custeio de mensalidades em instituições particulares, é uma das funções do Programa de crédito-educativo desenvolvido pelo Ministério da Educação e tem sido uma atividade realizada também pelas entidades ligadas às APN's. Em São Paulo, este trabalho começou com o Instituto do Negro Padre Batista, fundado em 1987. Inicialmente, buscavam conseguir dinheiro junto a igrejas no Brasil e em outros países, passando depois a interceder diretamente nas universidades ou instituições de ensino superior católicas, visando financiar os cursos universitários de estudantes negros.

No caso da Universidade São Francisco - USF, do Estado de São Paulo, por exemplo, as bolsas são concedidas através do Fundo Franciscano de Apoio ao Estudante, variam de 80% a 90% do total da mensalidade e são restituídas após o término do curso, de acordo com a situação financeira de cada estudante. Qualquer pessoa com dificuldades sócio-econômicas pode concorrer às bolsas, mas uma atenção especial é dada aos candidatos negros e/ou carentes indicados pela Educafro. Atualmente, há muita apreensão da Educafro em relação à continuidade da concessão de bolsas de estudo, devido às alterações, feitas pela lei federal nº 8732 de 11/12/98, na contribuição das entidades filantrópicas, como é o caso das PUC's.

O movimento pela isenção nas taxas de inscrição para o vestibular traz à discussão outro aspecto relacionado aos custos para ingresso no ensino superior, entendendo a cobrança da taxa como um fator que estabelece uma desigualdade nas oportunidades de acesso a esse nível de ensino. No Rio de Janeiro, depois de mobilização organizada pelos cursos pré-vestibulares e de processos judiciais favoráveis, algumas universidades isentaram do pagamento de taxas de inscrição aqueles que comprovassem carência financeira, como é o caso da UFRJ e da Unirio. Em São Paulo, iniciativa semelhante ocorreu em setembro de 1998, quando a Educafro encaminhou à FUVEST solicitação de isenção idêntica (através da organização, junto com o Núcleo de Consciência Negra, de um protesto em frente ao prédio da FUVEST, na USP), objetivando chamar a atenção para o problema e exigir uma solução. Em 1999, diversos cursos da cidade de São Paulo, organizados num Fórum, estabelecem como meta a obtenção das isenções no vestibular, conseguindo a adesão das três universidades estaduais paulistas, da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar e da Faculdades de Tecnologia de São Paulo - FATEC.

Fora do âmbito dos movimentos sociais, outros tipos de ações começam a se desenvolver no Brasil a partir de iniciativas de empresas privadas, como o Projeto de Diversidade da Empresa Monsanto, que custeia os estudos, materiais, transporte e alimentação de alguns estudantes negros em instituições de ensino superior privadas e o Projeto Geração XXI, que envolve tanto um investimento na qualificação, com cursos complementares, quanto um auxílio econômico, através da garantia de assistência aos seus participantes.

O Projeto Geração XXI foi lançado, em março de 1999, unindo em parceria a Fundação BankBoston, o Geledés - Instituto da Mulher Negra, e a Fundação Cultural Palmares. Sua proposta nasceu em meados de 1998, dentro do Departamento de Recursos Humanos do BankBoston, como resposta à solicitação de um diretor mundial do banco,

negro, incomodado com a ausência de outros negros ocupando posições de prestígio dentro do Banco no Brasil. O projeto foi gestado no 2º semestre de 98, com a criação de uma Fundação cuja preocupação maior é a formação de profissionais negros altamente qualificados.

Foi executado, já em parceria com o Geledés, em janeiro e fevereiro de 1999, definindo-se como uma política de ações afirmativas que, durante os próximos nove anos, acompanhará e sustentará os estudos e cursos de aprimoramento profissional de 21 adolescentes negros e pobres.

Para o processo de seleção, foram enviadas a escolas fichas de inscrição aos candidatos, atendendo a alguns critérios: serem negros, com idade entre 13 e 15 anos, cursarem a 7ª. Série, apresentarem bom rendimento escolar, suas famílias terem renda entre um e dois salários mínimos e concordarem com a participação dos filhos no projeto. Foi estipulado ainda que 60% dos selecionados seriam meninas e 40% meninos, proporção justificada a partir da situação desfavorável da mulher negra na sociedade.

Ao todo, foram contatadas 38 escolas, 24 estaduais, 11 municipais, um SESI e 2 particulares, todas próximas da sede do projeto; e 116 pessoas participaram do processo de seleção, organizado em duas etapas: na primeira concorreram 80 estudantes, sendo 12 selecionados e na segunda, 36, sendo selecionados 9. A escolha foi feita a partir dos alunos indicados por professores dessas escolas.

Os adolescentes escolhidos freqüentam as respectivas escolas e participam, atualmente, de quatro programas do Projeto: 1) programa de suplementação escolar, de segunda a sexta, com 12 horas semanais, onde são oferecidas aulas de matemática e português; 2) programa de cidadania e cultura, suprindo aqueles conteúdos e discussões não abordados pelas escolas, através de diversas atividades como oficinas de sexualidade, história da música e música negra, oficinas de arte, visitas monitoradas pela cidade de São Paulo a museus, bibliotecas, orientação profissional; 3) programa de comunicação, com a atividade mensal do Café Cultural, onde são realizadas discussões acerca de diversos temas com pessoas convidadas; 4) programa de assistência ao estudante, oferecendo a este vale-transporte, vale-alimentação, convênio médico e odontológico e uma bolsa mensal progressiva (R$50) e à família também um vale-alimentação e um salário mínimo para que o estudante não trabalhe até o fim do ensino médio.

O projeto propõe-se a acompanhar quatro etapas do desenvolvimento dos estudantes: 1) conclusão do ensino fundamental; 2) conclusão do ensino médio; 3) conclusão do curso universitário; 4) inserção no mercado de trabalho.

Sobre o acesso ao ensino superior entendem que, investindo na qualidade da educação recebida pelos estudantes e oferecendo apoio financeiro para que se dediquem a sua formação, os adolescentes do programa teriam igualdade de condições para disputar uma vaga e entrar nas melhores universidades, o mesmo valendo para o ingresso no mercado de trabalho. Dentro dessa concepção, o objetivo do Projeto é definido da seguinte maneira:

> "A gente quer mostrar com o projeto Geração XXI que, tendo a possibilidade de escolha, tendo formação, as pessoas negras (...), a juventude negra principalmente, que venceu condições adversas, que está em situações muito precárias, tem condições de ser o que quiser na vida." (entrev.11)

A parceria estabelecida com uma entidade do Movimento Negro, executora do projeto, traz uma preocupação com a legitimidade de sua ação e possibilita o desenvolvimento de uma experiência direcionada não apenas à melhoria das condições sociais concretas mas também se propõe a uma discussão da temática racial. Ou seja, existe tanto uma preocupação com uma compensação material e de formação quanto com um trabalho mais subjetivo, envolvendo a construção da auto-estima dos adolescentes e sua identidade racial.

Esse aspecto do projeto, definido como uma ação voltada especificamente para a população negra, enfrentou algumas dificuldades relacionadas à questão da definição de quem é negro. A primeira seleção realizada teve de ser refeita, pois os candidatos indicados pelas escolas não atendiam ao critério racial estipulado:

> "A gente já previa isso acontecer. Como era uma situação onde as pessoas estavam sendo tomadas como sujeitos de direitos, que a maior parte das pessoas entendia como ser sinônimo de privilégio, então, como era uma situação como essa, a tendência de muitas diretoras foi encaminhar pessoas que, em condições normais de pressão e temperatura, não são consideradas negras." (entrev.11)

O projeto tem a intenção de servir como referência ou experiência piloto para outras iniciativas similares, tanto no meio empresarial, em ONG's que trabalham com a juventude negra, quanto no Poder Público. A parceria envolvendo os três setores, Poder Público, iniciativa privada e ONG cumpriria, entre outros, essa função, unindo os setores e influenciando-os.

#### 4.4.3. Mecanismos de ingresso

O debate envolvendo formas de ingresso ao ensino superior de graduação alternativos aos testes vestibulares é um assunto novamente presente na área educacional, quer seja motivada pelas reivindicações dos movimentos sociais que atuam pela democratização desse nível de ensino, pelas novas possibilidades

oferecidas pela LDB de 1996 ou pelas políticas implementadas pelo Ministério da Educação, como o ENEM.

Como uma das conseqüências do movimento pela isenção nas taxas de inscrição no vestibular em São Paulo, por exemplo, em 1999, a USP reorganiza uma Comissão para discutir políticas educacionais voltadas para a população afro-descendente. Nesse mesmo ano, Frei Davi entra com três ações no Ministério Público obrigando a UFMG, a USP e a UFCe a cumprirem o projeto de lei nº 298 aprovado no Senado Federal que estabelece para as instituições públicas a destinação de 50% de suas vagas para estudantes oriundos das escolas públicas. A ação foi negada, mas suscitou discussões dentro das universidades.

O uso do ENEM como forma alternativa ou complementar ao vestibular por algumas instituições de ensino superior, às vezes, é identificado como facilitador do ingresso de estudantes de escolas públicas no ensino superior, por este avaliar habilidades dos alunos e não conteúdos, como tradicionalmente realizam os testes vestibulares.

Além dessa discussão recente, o governo brasileiro, através de convênio firmado pelo Itamaraty e Ministério de Relações Exteriores, possui uma política de cooperação internacional com países em desenvolvimento, africanos, latino-americanos e da região do Caribe, que possibilita o intercâmbio e ingresso de estudantes estrangeiros em universidades públicas no país, visando a formação de recursos humanos. Esta parceria permite aos estudantes de outros países ingressarem em cursos de graduação, ocupando um número de vagas estabelecido pelas unidades de ensino de cada universidade, sem a necessidade de passarem por exames vestibulares.

Na USP, por exemplo, existe um Programa de Estudante-Convênio - PEC para receber esses estudantes, em cursos de graduação e pós-graduação, que condiciona a aprovação dos candidatos a uma avaliação de seu currículo escolar. Em algumas faculdades, como no caso das de engenharias, foram criados tutores para acompanhar a trajetória escolar desses alunos estrangeiros, que em algumas situações encontram dificuldades para acompanhar os cursos.

Observamos então que, apesar de envolver um número ainda restrito de alunos, o ingresso em universidades públicas no Brasil não ocorre apenas através do sistema de testes, quer sejam vestibulares ou outros. No entanto, ações que visem atingir a melhoria no acesso de um grupo maior de estudantes, como é o caso de algumas das propostas de políticas de ações afirmativas, exigiria um estudo mais detalhado das possibilidades e

condições existentes para incrementar esse ingresso e uma análise de como essas opções vêm sendo discutidas atualmente.

**4.5. Ações afirmativas no Ensino Superior**

Os coordenadores das entidades estudadas que desenvolvem experiências com cursos pré-vestibulares tanto entendem esta ação como uma estratégia de ações afirmativas, quanto defendem outras formas, como o sistema de cotas para o ingresso no ensino superior.

O NCN participou do movimento pelas reparações, do Grupo de Políticas Públicas da USP de 1995 e em 1999 elaborou um 'Projeto de Programa de Cotas para Afro-brasileiros na USP'. Organizado a partir das discussões realizadas em reunião da entidade em julho do mesmo ano, estabelece, dentre outras propostas, a reserva de 25% das vagas oferecidas nos cursos de graduação da Universidade de São Paulo, nas áreas de humanas, biológicas e exatas para os 'afro-brasileiros' (pretos e pardos, de acordo com o censo do IBGE) e que o ingresso na universidade seja realizado pelo atual sistema de seleção da FUVEST, com uma nota de corte diferenciada para os candidatos do Programa de Cotas e os candidatos do Sistema Convencional da FUVEST. (cf. NCN, 1999)

A Educafro, a partir das manifestações realizadas em setembro de 1998 na USP, encaminha ao reitor desta universidade algumas propostas para melhoria do ingresso de negros e/ou carentes no ensino superior: a isenção da taxa de inscrição para todo candidato carente; a criação de uma Fundação, mantida com dinheiro de ex-alunos, para compra de material, transporte, etc. de alunos carentes e de 'culturas historicamente marginalizadas'; criação de 20% de vagas para candidatos 'descendentes de etnias historicamente marginalizadas', sendo que, se na seleção inicial essa porcentagem não for alcançada, serão criadas vagas extras até que se alcance esse mínimo, ocupado pelas pessoas definidas e selecionadas pela ordem da média classificatória. No mesmo sentido vai a proposta da Educafro endereçada ao Presidente da República, por ocasião de uma reunião do GTI, em 20 de novembro de 1998. A entidade, no mês julho, organiza um 'Grupo de Políticas Públicas' que está elaborando o 'Programa de Ações Afirmativas para a Promoção dos Afro-descendentes da Educafro'.

Dessa forma, foi possível observar que as ações afirmativas fazem parte das preocupações e discussões de alguns dos membros das entidades citadas. Em alguns

casos, buscam articular a experiência dos cursos preparatórios a outras políticas que teriam a função de complementar tais ações visando a efetiva melhoria do acesso ao ensino superior, como afirma o coordenador do ICBSB:

> "Pessoalmente, eu acho que a política de ação afirmativa passa pelos cursos, passa pela questão das cotas. Eu defendo as cotas; eu acho que as pessoas tratam as cotas como se fossem algo excludente. Tudo que é política de ação afirmativa para mim tem que usar aquele princípio de somatória. Eu quero garantir o cursinho. As pessoas poderiam até fazer de graça ou pagar um mínimo, se não de graça mas pagar um mínimo. Mas também garantir uma política de cotas porque a concorrência é desleal. Você tem aqui quem sai da escola pública e quem sai da escola particular. Então você tem algo que é extremamente desleal. (...) Ele vai dar algumas voltas, vai chegar lá, mas vai chegar lá atrasado." (entrev.8)

No seu entender, mesmo voltado para a formação dos estudantes, o curso pré-vestibular não seria capaz de suprir as desigualdades mais profundas decorrentes de vários anos de escolaridade deficitária, principalmente associada à vivência na escola pública. A visão desta como uma escola de baixa qualidade, que não oferece aos seus estudantes condições para entrar em boas universidades, é amplamente difundida e presente nas diversas falas dos entrevistados. Também é constante a preocupação com o investimento na melhoria da educação básica, fundamental e média, apesar de não excluir ou opor tal ação à adoção de políticas de ações afirmativas específicas para a população negra. Políticas gerais e específicas são, geralmente, pensadas como complementares pelas lideranças entrevistadas.

Essa posição é compartilhada pelo presidente do Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra da Bahia:

> "Olha, eu não diria para você que eu sou 100% a favor da política compensatória. Eu sou muito mais a favor da melhoria do ensino médio. Como se está pedindo proporcionalidade na universidade, eu acho que primeiro tinha que se dar proporcionalidade nas escolas de bom ensino. Então, quais são as escolas de bom ensino? (...) as escolas particulares preparam os jovens para entrar na faculdade. A escola pública não prepara o jovem para nada, nem para a universidade, nem para o trabalho técnico de nível médio... e nessas escolas públicas estão os negros. Enquanto não dermos um melhor ensino médio, para que o indivíduo negro entre na universidade, devem ser criados critérios [de ingresso] para a universidade. Deve ser dado cotas. O governo é quem mantém a escola pública, ele diz que o ensino é bom. [Então] ele deve dizer assim: quem tirar nota X, nota média, boa, na escola que eu estou patrocinando (eu, o governo) tem o direito de entrar na minha universidade, do governo." (entrev.3)

Dessa forma, é possível perceber que existe uma tentativa de aproximar a escola pública básica da universidade pública, relativizando o valor do mérito individual e aumentando a responsabilidade do Poder Público na determinação daqueles que terão chances de ingressar numa universidade de qualidade.

Nesse sentido, podemos dizer que existe uma percepção do problema mais amplo envolvido no debate:

> "Eu acho que essa questão das cotas tem que vir aliada à questão da melhora do ensino básico. Porque só assim vai facilitar. O que mais dificulta a entrada da universidade é a questão do ensino público ser... uma droga. E nós somos maioria nesse ensino público. Fico pensando como é que vai funcionar essa coisa das cotas se a gente vem duma escola que não tem base nenhuma em termos de qualidade. Penso que, se não dermos uma olhada nisso, nem com os cursinhos. Porque a gente tem dificuldade aqui com os meninos, que têm dificuldade de acompanhar." (entrev.8)

É a partir dessa centralidade ocupada pela escola pública, entendida como a escola onde se encontra a maioria da população negra e principalmente a de baixa renda, que são manifestadas opiniões favoráveis ao projeto do senador Antero Paes de Barro, destinando 50% de vagas para estudantes oriundos de escolas públicas:

> "Particularmente sou favorável ao projeto. Entendo que ele representa um avanço no sentido de democratizar o acesso ao ensino superior. É você justamente adotar o princípio da ação afirmativa voltado para população de baixa renda, portanto ele tem esse recorte social, o aluno de escola pública e eu sou favorável justamente por isso. Entendo que o projeto, no seu bojo, traz a perspectiva de estar corrigindo uma deficiência do nosso sistema de ensino que exclui o aluno de escola pública do acesso a esta escola [em nível superior]. E aí, pelo princípio, eu sou favorável ao projeto." (entrev.10)

Mas nem todos vêem este projeto como um benefício para o estudante negro ou de baixa renda, lembrando que existem algumas escolas públicas seletivas e de excelência que abrigam um público de classe média:

> "Eu não sei se [o projeto de 50%] ia facilitar [o ingresso de negros no ensino superior], porque a classe média é muito esperta, ainda mais em período de crise. Vou te dar o exemplo do CEI, uma escola em que fui criado (...) que na época só tinha negros, pobres... [No entanto] a maioria que estuda lá hoje é de brancos, porque com a crise a classe média tem que prevenir seu bolso. Ela abandonou esses cursos na década de 70 e construiu sua rede. Com a crise, ela [volta] para essas escolas... Então, não sei se isso vai beneficiar fundamentalmente a população negra. É um aspecto interessante, mas tem que saber de que escola pública. Nas chamadas escolas públicas de excelência, a maioria não é negra. Será que uma medida como essa traz, de fato, a possibilidade de democratização para os setores populares mais carentes da cidade? Ou será que isso não vai levar [beneficiar] às ilhas de excelência das escolas públicas que são de maioria branca? Isso é uma interrogação. Então não sei se isso é uma democratização do acesso à universidade... Que instrumento você vai criar nas escolas públicas para ter o acesso democrático? Eu defendo, assim, que nas escolas de aplicação como o CEI seja sorteio[77]." (entrev.2)

[77] Aqui temos, além das diferenças de qualidade das escolas públicas, alguns casos de ingresso por concurso, testes, estabelecendo-se desde então uma seleção anterior mesmo ao vestibular no ensino superior.

No caso da escola de aplicação citada temos, além das diferenças de qualidade das escolas públicas, alguns casos de ingresso por concurso, testes, estabelecendo desde então uma seleção anterior mesmo ao vestibular no ensino superior.

Outras propostas buscam refletir no sentido de uma maior delimitação daquele beneficiado por tal política, recuperando a responsabilidade, tanto das universidades quanto do Poder Público, na formação oferecida aos seus alunos:

> "Eu acho que a questão das cotas tem que ser voltada para o estudante negro, pobre e de escola pública. (...) Acho que eles cometem um erro quando dizem que o nível da universidade tende a cair. A universidade tem que se responsabilizar por ter cursos de nivelamento. Esse é um problema da universidade. (...) Porque o que eles estão fazendo agora é mudar a forma de ingresso. (...) Então [agora] precisa fazer avaliações seriadas. Mas se está preparando o aluno para fazer essas avaliações? E o MEC vai ali mudando a lógica. Antes era a decoreba, agora vai trabalhar outras habilidades. Mas está treinando o sujeito dentro da escola pública para fazer isso?" (entrev.8)

No entanto, se o vestibular e o mérito individual são relativizados, isso se justifica a partir da defesa da igualdade de condições para o acesso ao ensino superior, abalada, principalmente, pela situação socio-econômica díspare dos candidatos:

> "Eu não advogo em hora nenhuma que o estudante incapaz deva ir, mas todo o estudante capaz tem que ir. Que ele não seja cortado em função de um concurso desumano e não igualitário, porque o vestibular não é igual para quem tem dinheiro ou não. Quem tem dinheiro, tem as facilidades." (entrev.3)

Entre o debate sobre as dificuldades em discutir ações afirmativas no Brasil, encontramos a preocupação com a igualdade, constitucionalidade e o mérito, para os quais elas representariam, aos seus críticos, uma ameaça; e outras que vêem, em tais medidas, uma injustiça ou discriminação contra aqueles que seriam por elas prejudicados. Um entrevistado argumenta da seguinte forma este último tipo de questionamento:

> "Na semana passada o Senado aprovou uma legislação proposta por um senador do Mato Grosso, que não foi nada menos que pegar a proposta do Movimento Negro e dizer: vamos reservar 50% das vagas para os alunos da escola pública. (...) No dia seguinte a Folha [de São Paulo] reagiu, fez um editorial contra. Alguns dias depois, um outro intelectual diz assim: imaginem, isso é um absurdo porque aquele pai que está investindo no seu filho os últimos anos, aquele camarada da classe média que está, com sacrifício, mantendo seu filho na rede particular de ensino e que agora está pagando cursinho para ele, na iminência dele entrar na universidade, abre essa vaga e o filho dele vai ficar de fora. Para ele é um prejuízo imenso. Tudo bem. É a mesma coisa que você usar o seguinte argumento: no final da escravidão, não eram só os senhores do café, os senhores de engenho que tinham escravos. Os artesãos das cidades como São Paulo ou Rio de Janeiro já tinham os seus escravos. Os alfaiates, os pequenos comerciantes, eles não tinham uma grande quantidade de escravos, mas sim um ou dois. Quem ia comprar aviamento, quem ia fazer o serviço doméstico. (...) Muitos deles eram escravos de quem tinha feito muito sacrifício para comprar um escravo. Assim como hoje grande parte faz um grande sacrifício para comprar um carro, para comprar um computador. Então, em nome daqueles pequenos e médios

> que tinham um escravo, dois escravos, nós não íamos libertar milhões de escravos daqueles senhores de engenho que tinham centenas, dezenas de escravos? Para mim é um argumento bobo. Quer dizer, alguém tem que se sacrificar em algum momento." (entrev.1)

O debate sobre uma proposta de ações afirmativas para determinado grupo, em particular um grupo racial, traz constantemente como referência e justificativa a existência de uma situação de discriminação e desigualdade que o envolve:

> "O que move essa discussão [sobre ações afirmativas] é o medo que algumas pessoas têm de perder os privilégios que, direta ou indiretamente, o racismo e a discriminação racial engendram no país para quem pertence aos grupos que não são discriminados. Há um tipo de vantagem indireta que está no inconsciente das pessoas e não se quer abrir mão disso. E aí as pessoas temem. 'Mas como, só para negros?' Sim, só para negros. E para justificar que esse projeto seja só para negros, nós pegamos a PNAD de 1996, por exemplo, em que 14,9% dos adolescentes brancos entre 10 e 15 anos entram para o mercado de trabalho, ao passo que 42% dos jovens negros nessa mesma faixa etária entram para o mercado de trabalho ou tentam entrar. Então, é essa a nossa justificativa para que esse projeto seja só para negros. Outra justificativa, que está plenamente comprovada, é que a evasão escolar dos alunos negros é muito maior do que a dos alunos brancos. Os alunos negros apresentam um número maior de idas e voltas ao sistema escolar. Uma vida escolar que é mais acidentada. É isso que fundamenta. Fora as informações demográficas gerais que a gente tem para a população negra no Brasil." (entrev.11)

**4.6. Delineando políticas**

As pesquisas e informações existentes sobre as desigualdades raciais na área da educação podem subsidiar a formulação de políticas públicas e orientar algumas reflexões referentes à questão racial no Brasil. De acordo com o observado, o levantamento de dados estatísticos que caracteriza a situação educacional dos grupos raciais não é sistemático e permite poucos detalhamentos. Entretanto, as informações existentes, mesmo que restritas, mostram diferenças significativas entre os grupos, o que exige uma atenção, que começa a se desenvolver através de algumas iniciativas por parte do Poder Público no acompanhamento da situação e proposição de soluções.

Dentro da proposta de observar o que estaria sendo delineado como política de ações afirmativas referente ao ensino superior no Brasil, foi possível identificar alguns aspectos que a particularizam em relação à experiência norte-americana e à possibilidade de políticas semelhantes em outras áreas que não a educacional, que a aproximam das preocupações do Movimento Negro.

Podemos observar, com relação às esferas onde estariam sendo gestadas ou realizadas políticas de ações afirmativas voltadas para o acesso da população negra ao

ensino superior, que praticamente inexistem experiências no âmbito do Poder Público. Através dos documentos analisados, constato que os mesmos incorporam a noção de igualdade de oportunidades, buscando reforçar o mérito no acesso à educação superior e, ao mesmo tempo, apontam a necessidade de incluir nesse nível de ensino também os grupos em desvantagem, como a população negra. Paralelamente à percepção dessa desigualdade de acesso que envolve grupos sociais e/ou raciais/étnicos, existe também uma opinião que converge para a necessidade de expansão do ensino superior no Brasil, a ser realizada de acordo com a orientação internacional presente na Declaração analisada e com o PNE/Executivo, através de uma diversificação desse sistema de ensino, fundamentalmente. Algumas propostas envolvendo o Poder Executivo abririam a possibilidade de financiamento dos cursos preparatórios para o vestibular organizados pelas entidades, como sugere o GTI em seu relatório.

O fato das experiências práticas existentes que poderiam ser designadas como ações afirmativas estarem circunscritas à sociedade civil, seja através de entidades do Movimento Negro ou de empresas privadas, ambas com uma abrangência ainda limitada, traz ao debate alguns desdobramentos possíveis. Essa observação pode indicar que devemos considerar as atuais reformas do Estado desenvolvidas no país, diminuindo sua participação e intervenção na sociedade e a própria situação econômica ao pensarmos nas perspectivas existentes para a implementação de políticas semelhantes por parte do Poder Público ou significar que estamos vivendo um momento inicial de discussões e experiências a respeito que, através da pressão exercida, possivelmente levarão a ações futuras mais abrangentes; ou, ainda, ambas as ponderações anteriores.

Atendo-nos ao ensino superior, outro fator deve ser observado: as possibilidades existentes de expansão desse nível de ensino. O cenário de crescimento pode ser entendido como favorável a um debate sobre a inclusão nesse processo de um contingente de pessoas dele historicamente ausente, como é o caso da população negra, mas os seus rumos atuais indicam a necessidade de um cuidado na análise de como e onde essa ampliação está ou estará ocorrendo, se no âmbito privado ou público, em algumas áreas ou cursos específicos, entre outros.

Tendo em vista a proposta de observar as características que as ações afirmativas estariam assumindo no Brasil percebo que, ao menos nas formulações voltadas para o ensino superior, estas envolvem tanto uma ação compensatória voltada para uma melhoria

das condições sócio-econômicas quanto uma ação preocupada com a construção de uma identidade racial, dois aspectos entendidos como complementares e constatados nas entrevistas e experiências analisadas.

O primeiro objetivo pode ser entendido como uma reapropriação e reformulação das ações afirmativas que incorporam as discussões e preocupações do Movimento Negro brasileiro em construir uma identidade negra positiva, vista como fundamental para a superação dos preconceitos existentes. Esse aspecto é observado, por exemplo, no trabalho realizado nas aulas de Cidadania e Consciência Negra dos cursos pré-vestibulares e no trabalho realizado no Projeto Geração XXI, que traz como pressuposto a idéia de que não adiantaria apenas possibilitar ao estudante negro ingressar na universidade, mas que este deveria conhecer o porquê dos benefícios recebidos e não os entendessem como privilégios.

Vistas, mesmo por aqueles que lhes dirigem uma série de críticas, como propulsora de um debate público sobre a questão racial, as propostas de ações afirmativas também começam a articular a denúncia das desigualdades raciais a um projeto de Estado democrático e à democratização do acesso ao ensino superior. Justificada através da defesa de uma igualdade de oportunidades que observe a situação concreta vivida pela população negra e as diferentes condições existentes para o ingresso, essa perspectiva, ainda restrita a alguns grupos, vai se desenvolvendo à medida que o Movimento Negro se aproxima do Poder Público, seja através de Conselhos, Secretarias ou Grupos de Trabalho, e se vê diante da necessidade de formular propostas políticas concretas.

Na definição de políticas e principalmente do seu público-alvo, o que geralmente suscita diversas polêmicas, as ações realizadas por alguns cursos preparatórios para o vestibular e pelo Projeto Geração XXI associam os critérios racial e social para estabelecer o grupo beneficiário. A solução encontrada unindo ambos os fatores poderia tanto ser vista como uma resposta a algumas das críticas da esquerda, seja norte-americana ou brasileira, sobre as ações afirmativas terem formado uma elite negra, quanto uma adaptação às análises e pesquisas que definem uma tênue relação existente entre as questões sociais e raciais no Brasil.

Analisando as especificidades da educação universitária, constato que a preocupação central, tanto das propostas quanto das experiências voltadas para a melhoria do acesso da população negra ao ensino superior, estão associadas às possíveis deficiências na formação deste segmento da população,

majoritariamente presente na escola pública. Essa avaliação, que conduz a trabalhos fundamentalmente de qualificação e complementação de estudos na área educacional, levanta como principal problema a baixa qualidade do ensino básico oferecido na esfera pública, justificativa recorrente nas várias falas registradas.

Nesse sentido, entende-se que o acesso ao ensino superior não seria um problema prioritário, pois apenas uma minoria dos brasileiros usufruiria dessa educação e a população negra nem ao menos chegaria a completar o segundo grau. Ou seja, a questão a ser discutida e solucionada, inicialmente, seria a da universalização da educação básica. Quanto a esse argumento, duas observações devem ser mencionadas.

Em primeiro lugar, a adoção de políticas como as ações afirmativas não exclui outras mais amplas. Discutindo esse ponto, Guimarães (1999) entende que propostas como estas não dispensam, mas exigem, uma política geral de igualdade de oportunidades, já que as ações afirmativas só têm sentido numa perspectiva restrita, como uma exceção utilizada apenas naqueles locais onde o acesso de um grupo é comprovadamente inadequado. Dessa forma, enquanto o ensino fundamental e médio exigem uma universalização, o ensino superior necessitaria medidas que garantissem o ingresso de certos grupos dele sistematicamente excluídos, não pelo mérito ou dotes intelectuais, mas por critérios raciais e sociais.

Em segundo, os dados estatísticos têm demonstrado que os ‘pretos’ e ‘pardos’ estão completando o segundo grau, estando 20% de sua população nessa situação. No entanto, a probabilidade de acesso ao ensino superior, comparativamente com a população ‘branca’, é de até 10 vezes menos. Além disso, com a tendência à universalização do ensino fundamental no país, a expansão do ensino médio começa a ser estimulada e esse cresce a uma taxa média anual de 10%, indicando o surgimento de um contingente ainda maior de pessoas com diploma nesse nível e um possível aumento da pressão sobre o ensino superior.

Observando a discussão sobre a qualidade das escolas públicas, percebemos uma opinião difundida na sociedade brasileira em geral e também entre membros do Movimento Negro que associa a escola pública a um ensino de baixa qualidade incapaz de oferecer condições para o ingresso a universidades conceituadas. Essa percepção do problema estrutural envolvendo as possibilidades de acesso da população negra ao ensino superior faz com que, além das ações e estratégias práticas centrarem-se na qualificação, elas tenham uma postura de defesa de melhorias na escola pública pensando complementarmente soluções de curto e longo prazo.

Os cursos pré-vestibulares são a principal experiência existente no país em termos de uma ação compensatória que tem como intenção a melhoria das condições de igualdade de oportunidades no ingresso ao ensino superior. Tal experiência aponta para uma especificidade do sistema de ensino brasileiro, cujo ingresso é realizado através de testes que exigem um preparo específico que, diante também da grande concorrência por vagas, necessitaria do trabalho de preparação realizado por estes cursos. No entanto, como começam a existir propostas alternativas de ingresso como o ENEM ou o Sistema de Avaliação Seriada, da UnB, e existe uma pressão e intenção de expansão desse nível de ensino, mesmo que a médio prazo, talvez os cursos preparatórios para o vestibular ou mecanismos de acesso como o sistema de cotas tenham uma eficácia limitada às universidades públicas consideradas de melhor qualidade, pois nas demais instituições de ensino superior privadas a questão fundamental está na permanência e financiamento dos estudos.

## 5. Entrando no debate: Direito ou Privilégio?

> "Assim como liberdade, igualdade tem na linguagem política um significado emotivo predominantemente *positivo*, ou seja, designa *algo que se deseja*, embora não faltem ideologias e doutrinas autoritárias que valorizam mais a autoridade do que a liberdade, assim como ideologias e doutrinas não igualitárias que valorizam mais a desigualdade do que a igualdade." Norberto Bobbio

Nesse capítulo, analiso dois importantes argumentos presentes no debate brasileiro sobre políticas de ações afirmativas: um referente à constitucionalidade de tais políticas e o outro referente à possibilidade das ações reforçarem práticas de privilegiamento na sociedade.

Dentro da argumentação contrária às políticas de ações afirmativas e, principalmente, ao sistema de cotas, entende-se que elas iriam contra o princípio de igualdade garantido constitucionalmente, afinal, não somos todos iguais perante a lei? Tal posição pode ser sustentada mesmo por aqueles que reconhecem a sociedade brasileira incapaz de pôr em prática o princípio constitucional da igualdade. Nem mesmo o reconhecimento da existência do racismo é suficiente para o apoio a políticas como as ações afirmativas, permanecendo as controvérsias sobre o que fazer. Ou seja, mesmo que entendamos esse reconhecimento como primeira condição para pensar em políticas que combatam o racismo, outras posições referentes à noção de igualdade, justiça e mérito interferem no apoio ou não às ações afirmativas.

O termo 'privilégio' não tem, inerentemente, uma conotação negativa, pois pode significar um direito quando usado como uma discriminação ou tratamento preferencial, significando uma ação de discernimento, distinção, não necessariamente boa ou má. Então, o que concede um sentido negativo ao termo privilégio e um positivo ao 'direito'? Por que esses termos, antes mesmo de explicitados os seus conteúdos e objetivos, são opostos um ao outro, definindo algo como o bem e o mal?

É comum encontrar pessoas, no Brasil, que afirmem que a solução diante da desigualdade e do racismo seria a valorização do mérito e da competência dos indivíduos, em oposição ao privilégio, ao sentimento de pena e à inferiorização. O privilégio, nesse sentido, é identificado com as sociedades estamentais baseadas em direitos hereditários, por oposição ao mérito individual como critério para estabelecer quais as posições que cada um deve ocupar na sociedade.

Mas qual o lugar da fala daqueles que entendem as ações afirmativas como um privilégio e adotam uma posição contrária a elas? Todos os negros seriam favoráveis a elas e todos os brancos contrários? Ou discordariam delas aqueles em situação privilegiada em nossa sociedade? As opiniões colhidas entre os

entrevistados e resultados de pesquisas mais abrangentes trazem alguns indícios que as posições sobre as políticas de ações afirmativas podem variar significativamente dependendo da classe social e do grau de escolaridade de quem as expressa.

Em pesquisa desenvolvida em 1995 (Datafolha) sobre o preconceito de cor no Brasil, foi levantada a opinião das pessoas sobre a proposta de reserva de vagas de estudo e trabalho para negros[78]. Analisando os dados gerais obtidos, temos um equilíbrio entre aqueles que defendem ou discordam de tal proposta. Mas, com o cruzamento de variáveis, é possível observar que as opiniões mudam de acordo com a renda familiar dos entrevistados e com seu grau de escolaridade. Entre aqueles que recebem até 10 salários mínimos, 52% dos brancos e 58% dos negros apoiam totalmente ou em parte a proposta, contra 31% dos brancos e 32% dos negros, que recebem mais de 20 salários mínimos. De acordo com o grau de escolaridade, apoiam a proposta 55% dos brancos e 62% dos negros com até o ensino fundamental, mas apenas 11% dos brancos e 12% dos negros com ensino superior. Vale ressaltar a pequena diferença existente quando observamos a cor do entrevistado, relativamente menor do que a existente em relação à classe social ocupada ou escolaridade.

A referência a essa pesquisa tem o objetivo, apenas, de apontar alguns aspectos que possivelmente influem na opinião expressa sobre as políticas de ações afirmativas no Brasil, importantes quando discutimos a possível legitimidade social que alcançariam.

No debate brasileiro encontramos quem entenda que políticas de ações afirmativas ferem o princípio constitucional da igualdade, percebendo-as como uma discriminação ao avesso contra os brancos, que agrava a desigualdade da sociedade brasileira, na medida em que favorece o negro em detrimento do mérito individual, contribuindo ainda para a sua inferiorização, por ser visto como incapaz de 'vencer por si mesmo'. Analisar as ações afirmativas como um direito ou um privilégio envolve pensar, além da raça, classe e status, a discussão normativa e de valores, as diferentes posições sobre igualdade e mérito, e a legitimidade e condições sociais existentes para sua aplicação. A seguir, exploro algumas dessas questões.

Muito já se falou e reivindicou em nome da igualdade mas, apesar desta ser uma expressão corrente, raramente temos uma definição precisa de que igualdade estamos falando. Com a intenção de evitar alguns perigos decorrentes do uso de conceitos ambíguos e, dessa forma, melhor compreender os argumentos utilizados no debate em

[78] A pesquisa foi realizada nos dias 4, 5 e 6 de abril de 1995, aplicando-se 5078 questionários em todo o país. A pergunta completa sobre o assunto é a seguinte: "Diante da discriminação passada e presente contra os negros, tem pessoas que defendem a idéia de que a única maneira de garantir a igualdade racial é reservar

torno das políticas de ações afirmativas, dedico-me ao formalismo de distinguir conceitualmente o termo igualdade nas suas várias construções.

O valor de igualdade, na maioria dos seus significados, pouco se distingue do conceito de justiça. A igualdade, para Norberto Bobbio, é uma meta desejável pelo fato de ser justa, "onde por justa se entende que tal relação tem a ver (...) com uma ordem a instituir ou a restituir (uma vez abalada)". (1997: 15) Nessa linha, o autor ressalta dois significados clássicos de justiça: aquele que identifica justiça com legalidade, sua conformidade com a lei; e aquele que identifica justiça com igualdade, uma ação que respeita uma relação de igualdade. De acordo com essa distinção,

> "a injustiça pode ser introduzida tanto pela alteração das relações de igualdade quanto pela não observância das leis: a alteração da igualdade é um desafio à legalidade constituída, assim como a não-observância das leis estabelecidas é uma ruptura do princípio de igualdade no qual a lei se inspira." (Bobbio, 1997: 15)

A igualdade, no debate político, constitui um dos valores fundamentais em que se inspiraram filosofias e ideologias, mas são muitos os seus significados dependendo do contexto histórico e geográfico em que surge. Uma das máximas muito proclamadas no pensamento político ocidental é a de que 'todos os homens são ou nascem iguais.' Entretanto, o que atribui uma conotação positiva à essa enunciação não é a igualdade, "mas a extensão da igualdade a todos." (Bobbio, 1997: .23) Então, de que estamos falando quando nos referimos à igualdade?

> "A dificuldade de estabelecer esse significado descritivo reside sobretudo em sua indeterminação, pelo que dizer que dois entes são iguais sem nenhuma outra determinação nada significa na linguagem política; é preciso que se especifique com que entes estamos tratando e com relação a que são iguais, ou seja, é preciso responder a duas perguntas: a) igualdade entre quem?; e b) igualdade em quê?" (Bobbio, 1997: 11-12)

O significado que a igualdade irá assumir dependerá da resposta que cada doutrina política formule às perguntas acima. De maneira resumida, a seguir identifico algumas das formas adotadas por esta noção nas sociedades modernas.

Inicialmente, encontramos o princípio da igualdade perante a lei, uma forma específica e historicamente determinada de igualdade de direito, enunciado nas Constituições francesas e na Emenda nº 14 da Constituição dos Estados Unidos. Estabelecido com a criação do Estado liberal burguês, em oposição à sociedade estamental e à regra de privilégios hereditários, tem a lei como norma geral e abstrata a ser aplicada igualmente a todos e o mérito individual como critério de hierarquização das

---

uma parte das vagas nas universidades e dos empregos nas empresas para a população negra. Você concorda ou não com esta reserva de vagas de estudo e trabalho para os negros? Totalmente ou em parte?"

posições na sociedade. A tal princípio também foram incorporadas a igualdade jurídica, que torna todo membro de um grupo social um sujeito jurídico, em contraposição à sociedade escravista, e a igualdade de direito, que compreende "todos os direitos fundamentais enumerados numa Constituição, tais como os direitos civis e políticos, geralmente proclamados em todas as Constituições modernas." (Bobbio, 1997: 29)

Outro princípio, não muito diverso, e difundido como conseqüência do predomínio de uma concepção conflitualista da sociedade (cf. Bobbio, 1997), é o da igualdade de oportunidades ou de chances (igualdade social), que tem como objetivo "colocar todos os membros daquela determinada sociedade na condição de participar da competição pela vida, ou pela conquista do que é vitalmente mais significativo, a partir de posições iguais." (Bobbio, 1997: 31) Dentro do contexto específico da sociedade norte-americana, tal noção, um dos seus valores fundantes, possui um conteúdo basicamente civil, como observamos, por exemplo, na ênfase dada aos movimentos sociais dos anos 50 e 60 como movimentos pelos *direitos civis*.

> "O igualitarismo norte-americano não significa que todos os homens nasceram iguais, nem que todos devem viver em pé de igualdade, mas que todos devem ter inicialmente as mesmas chances de utilizar suas aptidões como desejarem, em favor de seus interesses." (Gomes, 1999)

Essa igualdade cívica norte-americana se aproximaria do conceito de eqüidade (cf. Barbosa, 1997), com origem no direito consuetudinário inglês. A idéia da eqüidade é tornar justas as situações para as quais as regras formais são inadequadas. Parte-se da constatação de que a igualdade de direitos

> "não é suficiente para tornar acessíveis a quem é socialmente desfavorecido as oportunidades de que gozam os indivíduos socialmente privilegiados. Há necessidade de distribuições desiguais para colocar os primeiros ao mesmo nível de partida; são necessários privilégios jurídicos e benefícios materiais para os economicamente não privilegiados." (Bobbio, 1993: 604)

Com base nessa idéia, é possível afirmar que "uma desigualdade torna-se um instrumento de igualdade pelo simples motivo de que corrige uma desigualdade anterior: a nova igualdade é o resultado da equiparação de duas desigualdades." (Bobbio, 1997: 32)

Tal princípio, baseado numa idéia de justiça social, não busca uma igualdade substantiva, de resultados, característica do que Bobbio chama de ideologias igualitárias. Estas almejam uma igualdade de condições sócio-econômicas, com relação aos bens

materiais. Mas a extensão desses bens pode variar dependendo da forma específica através da qual seria realizada.

No final do século XX, surge nova reivindicação defendendo a igualdade do direito à diferença, de ordem cultural, como o "direito que todos igualmente têm de preservar sua identidade, bem como exigir tratamento específico em atendimento a necessidades singulares dessa identidade". (Benevides, 1998: 141)

A defesa desse direito à diversidade cultural baseia-se na idéia de reconhecimento da identidade em dois planos, o individual e o grupal. Charles Taylor afirma que a tese dos grupos que defendem tal direito

> "é que nossa identidade se molda, em parte, pelo reconhecimento ou por sua ausência e, freqüentemente, pelo falso reconhecimento dos outros, de tal forma que uma pessoa ou grupo de pessoas pode sofrer verdadeiro prejuízo, uma autêntica deformação, se as pessoas ou a sociedade que as rodeia lhes reflete um quadro de limitação, inferiorização ou desprezo de si mesmas. O não reconhecimento ou o falso reconhecimento pode ocasionar um dano, pode ser uma forma de opressão, aprisionando alguém num falso, distorcido e degradante modo de ser." (Taylor, 1994: 25)

Uma imagem depreciativa de si mesmo pode levar a uma internalização da própria inferioridade, criando com essa autodepreciação um instrumento poderoso de dominação e opressão.

A reivindicação dessa igualdade suscitou diversos debates, alguns envolvendo um conflito que oporia o direito à diversidade cultural aos valores universais fundantes do direito moderno, uma oposição entre direitos individuais e direitos coletivos, questionando, de acordo com Taylor, a imparcialidade da igualdade presente no liberalismo procedimental de John Rawls e Ronald Dworkin, por exemplo, que não estabelece uma visão particular e substantiva sobre os fins da vida, entendendo que estes devem ser determinados individualmente.

A seguir, exploro algumas disputas em torno das definições de igualdade, que poderiam levar à sustentação ou rejeição de políticas de ações afirmativas.

Essa discussão implica adotar uma perspectiva normativa a respeito das políticas de ações afirmativas (ver página 50). Guimarães identifica, nesta perspectiva, algumas posições, divididas entre liberal, conservadora e esquerdista.

A posição liberal é aquela que

> "aceita discutir a correção de tratar-se de modo diferencial e positivamente privilegiado indivíduos pertencentes a determinados grupos que sofrem ou sofreram uma discriminação negativa e difusa em amplos setores da vida nacional. Tal aceitação é, entretanto, circunscrita a situações concretas e a condições específicas, que tornariam tais políticas permissíveis do ponto de vista moral." (Guimarães, 1999: 150)

Sobre a posição conservadora, afirma que esta

> "atribui, por princípio, aos indivíduos toda a responsabilidade pela posição social que ocupam; por isso, qualquer interferência estatal nessas matérias é considerada indevida. Implícita ou explicitamente tal posição sugere que se há um grupo racial, étnico, religioso ou sexual em situação de desvantagem permanente na sociedade americana, e por generalização em qualquer sociedade, então tal desvantagem deve ser atribuída às características que identificam o grupo." (Guimarães, 1999: 150)

Por fim, a

> "posição esquerdista, ao contrário, põe em cheque as noções de individualismo e de mérito, assim como a realidade dos valores que estruturam as duas outras posições. Seu objetivo é demonstrar que tais valores não passam de uma fachada ideológica para mascarar uma prática sistemática de opressão e exploração de grupos dominados e discriminados. Ou seja, sugere-se que a reação atual às políticas de ação afirmativa ou revela ingenuidade ou esconde uma nova forma de racismo, mais sutil e não declarado." (Guimarães, 1999: 150)

A cada posição temos associadas distintas concepções de mérito, de individualismo e também de igualdade.

Seymour M. Lipset levanta a hipótese segundo a qual o debate em torno das políticas de ações afirmativas envolveria uma disputa entre duas formas de entender o que é a igualdade:

> "As políticas de ações afirmativas (...) teriam introduzido uma nova forma de promover a igualdade na vida da sociedade norte-americana. A antiga forma, proclamada inicialmente na Declaração de Independência, enfatiza a igualdade para o ndivíduo, definida como igualdade de oportunidade. A nova está centrada na igualdade para grupos, definida como igualdade de resultados." (1993: 209)

Decorrente dessa posição, estas políticas forçaram uma confrontação entre dois valores nucleares da sociedade americana: igualitarismo e individualismo. As experiências de ações afirmativas existentes nos Estados Unidos teriam substituído a igualdade de oportunidades centrada nos indivíduos, sua idéia original, por uma igualdade de resultados que rompe os limites do igualitarismo norte-americano e passa a ter como referência os grupos identitários. O antigo consenso existente por trás do movimento pelos direitos civis, possibilitado pela antiga noção de igualdade, teria sido agora rompido pela controvérsia em torno dessa noção.

Entretanto, Lipset não assume uma posição totalmente contrária às ações afirmativas; o que faz é distinguir dois significados que estariam associados ao termo 'ação afirmativa': uma 'ação compensatória' e um 'tratamento preferencial'. Tal diferenciação seria paralela, em certos aspectos, respectivamente, àquela existente entre a igualdade de oportunidades e a igualdade de resultados.

De acordo com o autor, a 'ação compensatória', correspondente ao período da administração Kennedy-Johnson, envolve um conjunto de "medidas para ajudar grupos em desvantagem a alcançarem os padrões de competição definidos pela sociedade mais ampla." (1993: 209) Os programas elaborados eram voltados para a população pobre, composta predominantemente de famílias negras, possibilitando a estas entrarem em boas escolas e, desta forma, adquirirem as condições necessárias para a competição em igualdade de oportunidades. O objetivo da 'ação compensatória' era remover os obstáculos para que os negros pudessem competir igualmente com os brancos:

> "Políticas [compensatórias] tinham como premissa a suposição de que uma igual educação e a completa extensão da cidadania política aos negros (...) significaria que negros, assim como brancos, poderiam pressionar pelos seus direitos civis enquanto indivíduos nas cortes e tribunais administrativos." (Lipset, 1993: 213)

O segundo significado, o 'tratamento preferencial', implicaria a suspensão dos padrões de competição da sociedade, pois utiliza estratégias, como o sistema de cotas, que favorecem cidadãos com base no seu pertencimento a grupos e não ao mérito. Entende que essa noção

> "enfatiza a igualdade de resultados para grupos antes do que a igualdade de oportunidades para indivíduos, e assume que a melhor maneira de melhorar a situação dos negros é através de cotas ou preferências especiais por empregos e oportunidades educacionais." (1993: 213)

Mas o autor também lembra que o sistema de cotas não foi concebido por administrações liberais, mas pelo governo de Richard Nixon, do partido Republicano, recebendo tal proposta oposição da maioria do partido Democrata e da NAACP, uma das principais entidades do Movimento Negro.

Feitas essas observações, avalia, com base em pesquisas de opinião pública, que a

> "Ação compensatória é vista provavelmente como uma maneira de melhorar a igualdade de oportunidades. Porque os negros foram discriminados no passado, é justo oferecer-lhes atenções especiais para que eles tenham uma chance no futuro. Tratamento preferencial, por outro lado, provavelmente soa para a maioria dos brancos como uma tentativa de impor uma igualdade de resultados através da predeterminação dos resultados do processo competitivo." (Lipset, 1993: 217)

Lipset conclui que essa tensão instaurada na sociedade norte-americana só poderá ser desfeita se as políticas de ações afirmativas retomarem seu objetivo original de garantia da igualdade de oportunidades para indivíduos, abandonando as políticas 'color-blind', de preferência por grupos raciais e voltando às políticas compensatórias direcionadas para a pobreza, com estratégias "de cunho universalista ou referidas a traços variáveis, tais como pobreza, ao invés de se referirem a raça, gênero ou etnicidade." (Lipset, 1993: 210)

Lipset expõe, dentro de uma perspectiva normativa da discussão em torno da noção de igualdade, as diferentes posições em jogo, já explicitadas anteriormente. No entanto, algumas oposições por ele construídas merecem certos esclarecimentos, pois entendo que não estão bem definidas.

As distinções centrais do autor envolvem uma diferenciação entre a igualdade de oportunidades baseada no indivíduo e no mérito, que incorporaria a ação compensatória, e a igualdade de resultados baseada em grupos, independentemente do mérito, sustentando uma ação de tratamento preferencial, como o uso do sistema de cotas. Mas até que ponto essa polarização se sustenta?

O uso do sistema de cotas, um dos principais aspectos de distinção, estaria associado a uma igualdade de resultados e seria oposto à idéia de igualdade de oportunidades. No entanto, é necessário dizer que nem todas as políticas de ações afirmativas utilizam as cotas e mesmo estas podem ser mais ou menos fixas e, portanto, implicarem ou não num resultado previamente definido. As cotas também podem ser usadas em combinação com avaliações de mérito individual e justificadas, se estabelecido um limite temporal para sua duração, a partir do objetivo de restabelecer uma igualdade nos pontos de partida, rompida por determinadas circunstâncias reconhecidas socialmente.

Além disso, elas podem ser utilizadas numa ação compensatória, estabelecidas de acordo com as condições sociais dos envolvidos. O sistema de cotas, definido genericamente pelo autor, teria possibilidade, em algumas das suas formas e combinações, de ser incorporado dentro da definição de igualdade de oportunidades desenvolvida.

Outros aspectos levantados na argumentação de Lipset para distinguir entre as duas noções referem-se à afirmação da igualdade de oportunidades defender direitos individuais baseados em critérios sociais e a de resultados estar associada a direitos de grupos que utilizam critérios como os raciais.

Quanto a esses aspectos, existem situações que podem levar a formação de grupos provisórios definidos pelas condições sociais em que se encontram, para os quais Lipset concorda com a adoção de políticas compensatórias, mesmo que, por isso, o mérito individual tenha de ser provisoriamente relativizado. Há também grupos que podem ser definidos de acordo com características bio-culturais adscritas, como as mulheres e os negros, para os quais Lipset é contra políticas compensatórias. A distinção, na verdade, não é entre políticas compensatórias ou preferenciais, pois mesmo a ação compensatória pode adotar um critério de preferência, só que este é social e não racial ou de gênero. Por que o critério de preferência num caso é visto como aceitável e justo e no outro não? A oposição entre direitos para indivíduos ou para grupos envolve o debate sobre a validade de direitos coletivos baseados numa identidade cultural de grupos, mas tal característica não necessariamente opõe uma noção de igualdade de oportunidades a uma igualdade de resultados. E mesmo, como lembra James Jones, existiam medidas e legislação utilizando preferencias raciais desde, pelo menos, o período da Reconstrução norte-americana. (cf. 1993)

Se admitirmos a existência da discriminação racial, e não apenas social, como propor apenas políticas sociais compensatórias? O que parece ter se perdido, nos Estados Unidos, é a legitimidade moral

de políticas voltadas para o grupo de negros, cujos problemas são vistos, no momento, como decorrentes de condições e problemas sociais mais do que como conseqüência da situação histórica a que foram submetidos durante a escravidão e o sistema legal de segregação racial.

Uma segunda ordem de questões diz respeito à concepção de igualdade presente nas Constituições Brasileiras e as disputas e interpretações jurídicas em torno da constitucionalidade das políticas de ações afirmativas no país.

Desde a Constituição de 1824, as constituições brasileiras declaram a igualdade de todos perante a lei, mas convém fazer algumas ressalvas a respeito. A Constituição de 1824, por exemplo, excluía da definição de cidadão a população escravizada, à qual não eram garantidos nem mesmo direitos civis.

A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, no seu artigo 179, inciso XIII, estabelece que:

> "A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um."

A Constituição Republicana, de 24 de fevereiro de 1891, amplia os direitos civis mas impõe a alfabetização como critério para o direito de sufrágio, numa situação em que a quase totalidade da população negra não tinha qualquer instrução.

Segundo a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, no seu artigo 113, 1:

> "Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas."

Nas Constituições de 1937 e 1946, mantêm-se o mesmo princípio e restrições, segundo os artigos 122, § 1º e 141, § 1º, respectivamente:

> "Todos são iguais perante a lei."

Apesar da legislação brasileira na sua história não trazer leis que poderiam ser identificadas como explicitamente racistas, restrições nesse sentido podem ser observadas na legislação que tratava da imigração. Em 28 de junho de 1890 foi estabelecido, através de decreto, que africanos e asiáticos só poderiam ser admitidos nos portos da República brasileira mediante autorização do Congresso Nacional. O Presidente Getúlio Vargas, em 18 de setembro de 1943, através de decreto, reafirma essa legislação:

> "Artigo 1º - Todo estrangeiro poderá entrar no Brasil, desde que satisfaça as condições estabelecidas por esta lei.
>
> Artigo 2º - Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, a necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional." (Silva, A.C.A., 1996: 127)

Em 1951, num sentido oposto dos decretos anteriores, tivemos a Lei Afonso Arinos[79] - primeira legislação anti-racista do Brasil - que punia legalmente a prática da discriminação racial, apesar de tratá-la como mera contravenção penal.

Segundo a Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, no seu art. 150, § 1 º :

> "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas. O preconceito de raça será punido pela lei."

E segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, de 17 de outubro de 1969, no seu art. 153, § 1 º :

> "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas. Será punido pela lei o preconceito de raça."

Assim, as Cartas de 67 e 69

> "não apenas associam o princípio da igualdade à proibição de discriminação em razão de raça – como já o fizera o texto constitucional de 34 – como também determinam punição ao preconceito racial. Agora, o enunciado 'Todos são iguais perante a lei', é acompanhado de vedações que apuram e decompõem seu significado, acentuando-o: 'sem distinção de ... raça...'. Temos, então, que igualdade implica em não fazer distinção indevida, não criar privilégios arbitrários, não discriminar injustificadamente." (Silva Jr., 1996: 6)

Com a Constituição de 1988, referida como Constituição 'Cidadã', a República brasileira é constituída em Estado Democrático de Direito que tem como seus fundamentos a cidadania, a dignidade da pessoa humana, objetivando a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, prevalecendo os princípios dos direitos humanos e o repúdio ao racismo (conforme consta na página 65).

A Lei 'Caó', nº 7.716, de 1989, do deputado Carlos Alberto de Oliveira (Caó), atendendo a pedidos do Movimento Negro, foi criada para regulamentar o artigo 5º,

---

[79] Antonio Carlos de Arruda Silva relata o contexto em que a lei foi criada: "O Brasil expôs-se a um vexame público mundial no ano de 1951, quando a bailarina afro-americana Katherine Dunham, contratada para um espetáculo em São Paulo, foi barrada num luxuoso hotel da cidade, que não aceitava negros. Fato extremamente embaraçoso para a diplomacia brasileira, imediatamente após esse incidente, o Congresso

incisos XLI e XLII (ver página 65), punindo os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Em 1990, a Lei nº 8.081 estabelece os crimes e as penas aplicáveis aos atos discriminatórios ou de preconceito de raça, cor, religião, etnia ou procedência nacional, praticados pelos meios de comunicação ou publicação de qualquer natureza. E, em 1997, a Lei complementar nº 9.459 veio garantir a sua efetivação.

Diante do exposto, observo que o princípio da igualdade perante a lei está presente nas Constituições Brasileiras desde o Império, passando por algumas transformações ao longo desse período, afinal, parte da população brasileira, escravizada, não era por ele contemplada em 1824. Mas, voltando à discussão referente às políticas de ações afirmativas, seria possível encontrar sustentação legal para sua aplicação ou elas seriam inconstitucionais, principalmente por ferirem o princípio da igualdade perante a lei, garantido na Constituição de 88?

Em parecer elaborado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a respeito do Projeto de Lei nº 13, de 1995, apresentado pela Senadora Benedita da Silva, que "dispõe sobre a instituição de cota mínima de 20% das vagas das instituições públicas de ensino superior para alunos carentes", concluiu-se pela sua inconstitucionalidade e inadequação aos preceitos constitucionais.

A iniciativa do Projeto de oferecer melhores condições para o acesso de alunos carentes ao ensino universitário foi considerada meritória, todavia, entendeu-se que a mesma feriria as normas constitucionais, como a presente no artigo 5º. De acordo com o relatório, o princípio da igualdade, enquanto igualdade perante a lei, que significa dizer "que a lei e sua aplicação tratam a todos igualmente, sem levar em conta distinções", sempre esteve presente nas Constituições do país e a Constituição de 88 manteria essa tradição. Dessa forma, afirma que a Constituição atual em *nada* alterou o princípio da igualdade e sustenta a inconstitucionalidade desse Projeto de ações afirmativas a partir da interpretação feita por Pontes de Miranda sobre o princípio 'todos são iguais perante a lei' definido na Constituição de *1946*:

> "Para aquele ilustre jurista, o princípio 'todos são iguais perante a lei', dito princípio de isonomia (legislação igual), é princípio de igualdade formal: apenas diz que o concedido pela lei a A, se A satisfaz os pressupostos a, deve ser concedido a B, se B também os satisfaz, para que se não trate desigualmente a B. Tão saturada desse

---

Nacional aprovou uma proposta de lei apresentada pelo deputado federal Afonso Arinos." (Silva, A.C.A., 1996)

> princípio está a nossa civilização que causaria escândalo a lei que dissesse, e.g., só os brasileiros nascidos no Estado-membro A podem obter licença para venda de bebidas no Estado-membro A. Só existem exceções ao princípio da igualdade perante a lei, que é direito fundamental,(...) quando a Constituição mesma as estabelece."

As posições jurídicas que sustentam a constitucionalidade de políticas como as de ações afirmativas no Brasil adotam uma perspectiva diversa, principalmente porque identificam mudanças significativas envolvendo normas de igualdade a partir da Constituição de 1988.

Na análise de Sérgio Martins (1996), com relação ao princípio da igualdade, a "Constituição de 1988 inaugurou na tradição constitucional brasileira o reconhecimento da condição de *desigualdade material* vivida por alguns *setores* e propõe medidas de proteção, que implicam a presença positiva do Estado." (1996: 206) Assim o entende pois, "para além da igualdade formal, a Magna Carta estabeleceu no seu texto a possibilidade do *tratamento desigual para pessoas ou segmentos* historicamente prejudicados nos exercícios de seus direitos fundamentais." (Martins, 1996: 206) Exemplo disso é a proteção ao mercado de trabalho da mulher, como parte dos direitos sociais, e a reserva percentual de cargos e empregos públicos para deficientes. O Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, capítulo II - Dos Direitos Sociais, artigo 7º, estabelece como direito dos trabalhadores, a "proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei". E o Título III - Da Organização do Estado, capítulo VII - Da Administração Pública, no seu artigo 37, estabelece que "a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão".

Marcelo Neves (1997: 260) entende que tal argumento seria frágil, pois serviria àqueles não favoráveis às ações afirmativas, os quais poderiam alegar que os casos de discriminação positiva constitucionais já estariam expressos na Constituição, excluindo a possibilidade de criação de novas situações. Entretanto, se admitirmos que o princípio de diferenciação para certos grupos já está contemplado constitucionalmente, a dificuldade residiria apenas em justificar a validade do mesmo tratamento a ser aplicado à população negra. A avaliação de Celso Antônio Bandeira de Mello (1995) a respeito do conteúdo jurídico do princípio da igualdade explicita de uma maneira mais detalhada os critérios que sustentam tal interpretação.

Mello afirma que o princípio da igualdade perante a lei, como encontramos na Constituição Brasileira, não se restringe a nivelar os cidadãos diante da norma legal, mas exige que a própria lei não pode ser editada em desconformidade com a isonomia. O princípio da igualdade restringe um tratamento desuniforme às pessoas mas, como observa o autor, é próprio da lei dispensar tratamentos desiguais, pois "as normas legais nada mais fazem que discriminar situações, à moda que as pessoas compreendidas em umas ou em outras vêm a ser colhidas por regimes diferentes". (1995: 12) Mas quais os limites da discriminação permitida à lei?

Lembrando a afirmação de Aristóteles, segundo o qual a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, Mello entende-a como válida somente enquanto um meio ou ponto de partida, mas não como objetivo a ser alcançado. Dessa forma, questiona-se sobre

> "qual o critério legitimamente manipulável - sem agravos à isonomia - que autoriza distinguir pessoas e situações em grupos apartados para fins de tratamentos jurídicos diversos? Afinal, que espécie de igualdade veda e que tipo de desigualdade faculta a discriminação de situações e de pessoas, sem quebra e agressão aos objetivos transfundidos no princípio constitucional da isonomia?" (1995: 11)

Mello demonstra que caracteres como sexo, raça e credo religioso não entram em choque com a isonomia do princípio da igualdade e estabelece três aspectos em que a lei permite o tratamento desigual sem a quebra do princípio da isonomia, buscando criar meios operativos para avaliar ações concretas relativas ao assunto.

> a) "*qualquer elemento residente nas coisas, pessoas ou situações,* pode ser escolhido pela lei como fator discriminatório, donde se segue que, de regra, não é no traço de diferenciação escolhido que se deve buscar algum desacato ao princípio isonômico." (1995: 17)
>
> b) "o segundo reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de discrímen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado" (1995: 21), reforçando a necessidade de uma pertinência lógica, justificada e não arbitrária, para a discriminação. O artigo 5º. da Constituição, nesse sentido, apenas buscou esclarecer que o sexo, a raça, o credo religioso não podem gerar, *só por só*, uma discriminação. (1995: 18)
>
> c) "a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados." (1995: 21) "Não é qualquer diferença, conquanto real e logicamente explicável, que possui suficiência para discriminações legais. (...) Requer-se, demais disso, que o vínculo demonstrável seja constitucionalmente pertinente. É dizer: as vantagens calçadas em alguma peculiaridade distintiva hão de ser conferidas prestigiando situações conotadas positivamente ou, quando menos, compatíveis com os interesses acolhidos no sistema constitucional." (1995: 42)

Só o respeito aos três aspectos garante o princípio da isonomia, ou seja, a situação avaliada deve estar em conformidade com todos eles. Dessa forma,

> "Tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, *in concreto*, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. A dizer: se guarda ou não harmonia com eles." (Mello, 1995: 22)

Assim, é possível afirmar que o artigo constitucional referente à proteção do mercado de trabalho para a mulher está dentro do primeiro critério estabelecido por Mello, sua lógica, segundo critério, se estabelece diante das desigualdades observadas socialmente no acesso da mulher ao mercado de trabalho e a constitucionalidade, terceiro critério, também está contemplada, pois a promoção do bem de todos, sem preconceitos e discriminação de sexo é um objetivo positivo e está entre os fundamentos da Constituição Brasileira. A mesma análise poderia ser realizada em relação à população negra.

Joaquim Barbosa Gomes, interpretando o princípio da igualdade, voltado especificamente para a preocupação em torno da discriminação racial envolvendo a população negra, oferece mais algumas possibilidades de legitimação de políticas específicas para determinados grupos. Sua análise está baseada na constatação de uma ruptura, através da Lei da Ação Civil Pública, Lei nº 7347, de 1985 e da Constituição de 1988, observada no reconhecimento dos direitos coletivos e de grupos e no advento das ações civis coletivas.

Segundo Gomes, a Constituição de 88 teria oferecido instrumentos jurídicos para a proteção e defesa de direitos de grupos específicos e de direitos relativos à coletividade como um todo, através da promoção dos direitos coletivos e difusos. Entendendo que a noção de interesse público sofreu modificações nos últimos anos, afirma que esta admitiria, atualmente, uma categoria intermediária de direitos, situada entre os direitos individuais e os da coletividade, que seriam os direitos e interesses de determinados grupos. No Brasil, de acordo com uma precisão da Constituição de 88, esses direitos intermediários estabeleceriam uma separação entre aqueles pertencentes a uma categoria 'determinada' de pessoas e outra pertinente a um grupo 'indeterminado' de indivíduos; a primeira correspondendo aos direitos coletivos e a segunda aos direitos difusos.

Comparando ambos os direitos, afirma que

> "Do ponto de vista objetivo, assemelham-se os interesses difusos aos coletivos: ambos são indivisíveis, não podendo ser satisfeitos nem lesados senão de forma que afete a todos os possíveis titulares, difusa ou coletivamente considerados. O que os diferencia são seus aspectos subjetivos: embora ambos sejam transindividuais, a indeterminação dos sujeitos titulares é absoluta quando se trata de interesses difusos, mas é relativa em se tratando de interesses coletivos. É que nos difusos, a ligação entre os titulares decorre de mera circunstância de fato, enquanto que os titulares dos interesses coletivos têm a ligá-los, entre si ou com o obrigado, uma relação jurídica-base." (Zavascki apud. Gomes, 1999: 8)

A defesa de direitos coletivos para determinado grupo identificável exige uma justificação da legitimidade de tal ação. Discutindo tal possibilidade em relação à população negra, Gomes identifica, na própria Constituição de 88, a afirmação de direitos culturais envolvendo a população negra, que sustentaria a validade da delimitação de tal grupo:

Seção II, capítulo III, título VIII:

> "Art. 215. Parágrafo 1º. O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.
>
> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.
>
> Parágrafo 4º. Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei."

Por outro lado, sustenta que, em algumas circunstâncias, a defesa de direitos específicos para um determinado grupo pode servir aos interesses gerais de todos, envolvendo, portanto, direitos difusos.

> "A busca de solução aos problemas de grupos étnicos minoritários interessa não só a esses grupos mas também à sociedade brasileira como um todo, ao Estado brasileiro (...) Isto contribuiria, sem dúvida alguma, para a preservação da paz social, para a cessação do alijamento social e da marginalização de um grupo social de importância vital na construção nacional brasileira. Sob este ângulo, pois, o enquadramento jurídico dos direitos dos negros brasileiros se faria na categoria de direitos difusos, e não de direitos de uma classe de pessoas." (Gomes, 1999: 13)

Para Hédio Silva Jr., o texto de 1988 proclama

> "que a cidadania e a dignidade da pessoa humana são princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito. Preceitua ainda, a Constituição Federal, que um dos

> objetivos fundamentais do país é a promoção do bem de todos '*sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*'" (1996: 8)

Entende que ao tratar da igualdade a Constituição, "por um lado, impede o tratamento desigual e, por outro, impõe ao Estado uma ação positiva no sentido de criar condições materiais de igualdade." (Silva Jr., 1996: 8) Dessa forma, a Constituição Brasileira de 1988, com relação ao direito à igualdade e à não-discriminação, impõe um papel ativo ao Estado, que não deve mais limitar-se a não discriminar mas, sim, agir positivamente nesse sentido, através de políticas públicas.

Diante das posições explicitadas a respeito da validade de políticas de ações afirmativas em termos jurídicos e constitucionais, observo que a discussão normativa encontra sustentação legal em algumas interpretações, apesar destas não serem, até o momento, majoritárias. Entretanto, como observei no primeiro capítulo, nem mesmo nos Estados Unidos as posições jurídicas sobre a constitucionalidade dessas ações foram consensuais e ausentes de controvérsias. Hoje, por exemplo, a mesma Lei de Direitos Civis, nos seus artigos VI e VII, que serviu de sustentação às decisões favoráveis da Suprema Corte às ações afirmativas implementadas, serve para restringi-las em alguns de seus aspectos. Como afirma Ronald Walters (1995), o desgaste atual no consenso nacional norte-americano sobre as políticas de ações afirmativas reflete-se nas decisões da Suprema Corte. Existe um tênue equilíbrio na sua validade legal, fato este que exige uma atenção à justificativa moral que elas teriam perante a sociedade em geral, ou seja, observar a sua legitimidade social.

Uma análise a esse respeito foi realizada no segundo capítulo, quando observei a discussão e o reconhecimento atual do racismo no Brasil, algumas ações adotadas pelo Poder Público no sentido de combater tal prática, algumas opiniões de pessoas que estariam desenvolvendo ou discutindo ações que envolveriam a proposta das ações afirmativas. No presente capítulo, como hipótese sustento que as ações afirmativas, dependendo da legitimidade social que alcancem, podem, em alguns aspectos, serem vistas como um direito ou como um privilégio. Essa legitimidade envolveria e se refletiria no meio jurídico, no meio acadêmico, nos movimentos sociais, no Poder Público, na mídia e nas pessoas em geral. Levantei, na introdução deste capítulo, alguns indícios que apontam a possível influência de fatores como classe econômica e status social na aprovação ou não de políticas de ações afirmativas. Nesse momento, gostaria de explorar

outras duas questões que contribuiriam na observação da legitimidade envolvendo tais ações.

Afinal, políticas de ações afirmativas representam um direito ou um privilégio? Quais as questões existentes por trás dessa pergunta? Analisando a sociedade brasileira, já existe um número significativo de interpretações que, de uma maneira ou de outra, abordam algumas dessas questões. Destas, atenho-me à discussão sobre o direito a bens sócio-econômicos e à nova reivindicação de movimentos sociais relativa ao direito à diferença.

A reivindicação do direito à diferença por alguns movimentos sociais, como o feminista e o negro, é geralmente inserida num dilema que a opõe aos direitos universais e individuais, numa cilada onde o direito à diferença, sustentado por movimentos de esquerda, de fato, levaria a uma desigualdade não desejada e a uma essencialização nas relações, ou, ainda, num conflito, em certos aspectos, com a defesa de direitos sócio-econômicos, que estariam sendo deixados para um segundo plano.

Nas preocupações relativas ao universalismo dos direitos, alguns estudos têm afirmado a não contradição dos valores culturais e coletivos com a fundamentação mais universal dos Direitos Humanos, por exemplo, e do direito à igualdade neles proclamada. Esta perspectiva é sustentada, entre outras coisas, pela distinção entre diferença e desigualdade, afirmando que uma não leva, necessariamente, à outra.

> "o direito à igualdade pressupõe - e não é uma contradição - o direito à diferença. Diferença não é sinônimo de desigualdade, assim como igualdade não é sinônimo de homogeneidade e de uniformidade." (Soares, 1998:46)

> "O contrário da igualdade não é a diferença, mas a desigualdade, que é socialmente construída (...) As diferenças não significam, necessariamente, desigualdades, isto é, não existe uma valoração hierárquica inferior/superior na distinção entre pessoas diferentes. Homens e mulheres são obviamente diferentes, mas a desigualdade estará implícita se tratarmos essa diferença estabelecendo a superioridade masculina, por exemplo. O mesmo pode ser dito das diferenças culturais e étnicas." (Benevides, 1998: 141)

O respeito à diferença estaria associado e contemplado pelos Direitos Humanos através do valor da tolerância e da idéia da igualdade em dignidade:

> "[O direito à diferença] reúne dois sentidos, estreitamente vinculados aos demais valores democráticos da igualdade e da liberdade: a tolerância como respeito às diferenças e à variedade da criatividade cultural e a tolerância como o

> reconhecimento pleno da igualdade em dignidade de todos - indivíduos ou grupos - apesar das diferenças." (Benevides, 1998:146)

Nessa distinção, as diferenças sociais teriam uma base natural ou seriam produto de uma construção cultural, ao passo que as desigualdades sociais se reportariam a um juízo de superioridade e inferioridade entre grupos, camadas ou classes sociais. (cf. Comparato, 1998: 47) Mas tais autores também dialogam com as ressalvas a tal posição, pois quais os limites aceitáveis nas diferenças exigidas? Como julgar sua validade ou quem fará tal julgamento?

> "os entusiastas da diferença e de um multiculturalismo ingênuo tendem a ver toda construção de identidade e toda a manutenção da diferença como conquistas. Entretanto, deve-se chamar a atenção para o fato de que um considerável número de identidades se constitui não pelos sujeitos que, por meio delas, foram enunciados, mas pelo seu contrário, pelo dominador. Negros, mulheres, índios, imigrantes, minorias étnicas das mais diversas, todos foram nomeados pelos brancos, homens, etc. Características associadas à cor da pele, ou ao sexo, à condição social ou à localização espacial, têm-se constituído historicamente como formas de dominação." (Pinto apud. Benevides, 1998: 146)

Seguindo a linha desses questionamentos, que retomam a origem e alguns fundamentos históricos da defesa de diferenças, Flávio Pierucci lembra que

> "a certeza de que os seres humanos não são iguais porque não nascem iguais e portanto não podem ser tratados como iguais, quem primeiro a professou e apregoou nos tempos modernos foi a direita." (1999: 19)

A defesa das diferenças foi na sua origem uma característica da direita, num discurso que pretendia opor-se à Revolução Francesa e aos seus ideais republicanos de igualdade e fraternidade, assim como a valores universais e igualitários. As diferenças, nesse momento, serviam para explicar as desigualdades de fato e exigir uma desigualdade (legítima) de direito. (cf. Pierucci, 1999: 19)

No entanto, mais do que um discurso histórico a sustentar determinada postura no campo político, tais concepções "articulam uma concepção global de sociedade a um modo de sociabilidade" (Pierucci, 1999: 17), e podem ser observadas em parte da sociedade brasileira atual. Pesquisando a mentalidade de direita na população de classe média baixa na metrópole paulista, em 1986 e 1987, este autor encontra diversos depoimentos que sustentam um discurso de defesa de diferenças associadas a alguns grupos específicos, chamando a atenção para a sua apropriação:

> "Iguais?! Quê que há, está me estranhando? Fazer o quê?, a vida é assim, azar! Tratar como nosso irmão?! Eu trabalhei quarenta anos, não posso ser irmã de vagabundo. O que é isso, está me confundindo por quê, agora? Porque negro é isso... Todo mundo sabe que há racismo, sempre houve e vai haver até o fim da morte, amém. Negro é negro, branco é branco, azul é azul, vermelho é vermelho. E preto é preto. Não vem que não tem. Essas demagogias é bom é em época de eleição. Isso é demagogia, isso é falsidade, isso é falta de religião católica apostólica romana. ([depoimento de] Dona Mariauta, 58 anos, escriturária aposentada residente na Penha, São Paulo, SP)" (Pierucci, 1999: 33)

Da constatação desse tipo de valores na sociedade, a orientar costumes, ações e posições, o que significaria a reivindicação do direito à diferença presente nas propostas do Movimento Negro, por exemplo? De acordo com a avaliação realizada por Pierucci, a igualdade, a justiça, o direito são valores pouco sedimentados na sociedade brasileira e a defesa da diferença poderia acentuar, ao invés de diminuir, as desigualdades existentes.

A idéia de democracia moderna como a conhecemos, que tem como base os valores da liberdade e da igualdade, tem apenas 200 anos aproximadamente. No caso do Brasil, esta história é muito mais recente e a própria idéia abstrata de igualdade parece não existir no país, não fazendo parte da mentalidade dos brasileiros. (cf. Pierucci, 1999) Como, então, pensar na implementação de políticas de ações afirmativas voltadas para a população negra que se sustentam, basicamente, num princípio de igualdade?

Uma das questões presentes no Brasil refere-se à possibilidade de estarmos caminhando para a construção de um dilema racial brasileiro à semelhança do norte-americano descrito por Gunnar Myrdal. Edward Telles, recuperando esse debate, afirma que o racismo é *mais um* problema na agenda da democratização do país:

> "No Brasil, o racismo é apenas um dos problemas não resolvidos da democracia em meio a muitos outros e a raça ainda não é considerada um elemento central na construção das desigualdades." (Telles, 1997: 194)

Essa reflexão comparativa entre Brasil e Estados Unidos, tomando como perspectiva de análise a construção de um dilema brasileiro, da maneira com que ele é pensado por Myrdal, não é algo novo. Discussão semelhante também é encontrada nos estudos de Florestan Fernandes (1965) e Carl Degler (1976).

O dilema americano, pensado por Myrdal, identifica a seguinte questão: o credo americano, baseado numa noção de igualdade, não incorporava os negros norte-americanos, que estavam fora das promessas da democracia. Esse credo representaria a consciência nacional e o negro seria um " 'problema' para o americano comum, em parte

por causa do conflito existente entre o lugar que lhe é conferido na sociedade americana e aqueles ideais." (Rose, 1963: 49) Estabelece-se, então, um dilema ético para o branco americano: o conflito entre seus valores morais e a própria viabilidade da democracia nos seus fundamentos.

Se transportarmos para o Brasil as questões formuladas por Myrdal, veremos que o Movimento Negro brasileiro não tem a seu favor um credo igualitário como o norte-americano da época, como Pierucci nos oferece alguns indícios, nem a dimensão da população excluída das promessas democráticas no Brasil é semelhante a daquele país. Além disso, a própria denúncia do racismo e das condições da população negra afrontam e estão em oposição ao que poderia ser chamado de credo brasileiro que, como já foi observado, baseia se na ideologia da democracia racial, afirmando a ausência de preconceito e discriminação racial no país e a existência de igualdade de oportunidades econômicas e sociais para brancos e negros.

Diante desse quadro desfavorável, a estratégia do Movimento foi questionar a veracidade desse credo, denunciando o racismo, a discriminação, o preconceito e as desigualdades existentes entre brancos e negros na sociedade brasileira; buscando, primeiramente, tornar visível um problema que se afirmava como não-problema. A construção de uma identidade racial positiva vem junto com este objetivo e busca constituir um coletivo que se assume enquanto negro perante a sociedade.

Ao lado dessa desconstrução do mito da democracia racial, já não amplamente utilizado como antes, o Movimento Negro, mais fortalecido, começa a articular em seu discurso, principalmente a partir dos anos 90, os direitos da população negra à defesa de uma efetiva democracia e igualdade no país, que exige do Estado uma postura mais ativa na sua garantia. A aproximação entre Movimento Negro e Poder Público e, conseqüentemente a reflexão sobre políticas públicas voltadas para a questão racial, quer seja através de Conselhos, Secretarias de Estado, representação parlamentar ou outros meios, está em processo atualmente no país. O debate sobre propostas de ações afirmativas pode ser visto como fruto desse trabalho pois, mesmo que se constate que ainda não existe no país um dilema racial nos moldes do norte-americano, o simples fato de estarem sendo discutidas políticas voltadas para a população negra indica um novo patamar de questões a serem enfrentadas.

Essas transformações e suas possibilidades, não ausentes de conflitos, estão vinculadas à própria construção também em processo de um sistema político democrático no Brasil e a proposta é incorporar o negro nessa Agenda nacional.

Mas que características as ações afirmativas assumiriam no Brasil? Ao longo desse texto, levanto alguns aspectos a influenciar seus possíveis significados, mas não acho que seja possível responder, nesse momento, à pergunta que norteia o presente capítulo. Entretanto, entendo que a construção de um direito, no sentido de reforçar a noção de igualdade e o processo democrático brasileiro ou o estabelecimento, meramente, de privilégios que mantêm a idéia de uma sociedade hierárquica, dependerá, principalmente, da forma como essa proposta for posta em prática, dos arranjos constituídos, das forças sociais em atuação e dos conteúdos incorporados.

Esta idéia, que encontrei em diversas falas dos entrevistados e com a qual compartilho, associa a legitimidade de propostas de ações afirmativas à sua reivindicação a partir dos movimentos sociais, tendo por base uma noção de cidadania ativa. Termino esse texto com esta indicação, que foi a maneira como procurei mapear a discussão encontrada. Esse, talvez, seja o desafio existente ao refletirmos sobre propostas de ações afirmativas.

## 6. Bibliografia


**AMERICAN Universities and Colleges**. 1987. 13ª Ed., New York: Walter de Gruyter.

ANDREWS, G.R. 1991. **Black and Whites in São Paulo, Brazil, 1899-1988**. University of Wisconsin Press.

_____. 1992. Desigualdade racial no Brasil e nos Estados Unidos: uma comparação estatística, **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, (22): 47-84, setembro.

_____. 1997. Ação afirmativa: um modelo para o Brasil. In: SOUZA, J. (org) **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos**. Brasília: Paralelo 15.

ARAÚJO, T.C.N. 1987. A classificação de cor nas pesquisas do IBGE: notas para uma discussão. **Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas, (63): 14-16, novembro.

AZEVEDO, C.M.M. 1996. O abolicionismo transatlântico e a memória do paraíso racial brasileiro, **Estudos Afro-Asiáticos**, (30): 151-162, dezembro.

BARBOSA, L. 1999**. Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas.** Rio de Janeiro: Ed. Fund. Getúlio Vargas.

BARCELOS, L.C. 1992. Educação: um quadro das desigualdades raciais**. Estudos Afro-Asiáticos,** Rio de Janeiro, (23): 37-69, dezembro.

_____. 1993. Educação e desigualdades raciais no Brasil**. Cadernos de Pesquisa,** São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Cortez, (86): 15-24.

BASTIDE, R. & FERNANDES, F. 1955. **Relações Raciais entre Negros e Brancos em São Paulo**. São Paulo: Ed. Anhembi.

BEISIEGEL, C.R. 1998. **O Plano Nacional de Educação**. (mimeo.)

_____. 1999. **A educação e a promoção de uma cultura para a democracia.** (Trabalho em andamento para o Projeto 'Uma Cultura para a Democracia' do Ministério da Educação e Cultura).

BENEVIDES, M.V. 1998. Democracia de iguais, mas diferentes. In: Borba, A.; Faria, N.; Godinho, T. (org.) **Mulher e política: gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores.** São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo.

BERGMANN, B. 1996. **In Defense of Affirmative Action**. New York:

BasicBooks.

BERNARDINO, J. 1999. **Ação afirmativa no Brasil: a construção de uma identidade negra?** Brasília, Dissertação de Mestrado, Departamento de Sociologia, UnB.

BLOND, J. 1998. Civil Rights, Now & Then. **Poverty & Race Research Action Council**. Washington, vol. 7 (4): 4-9, july/august.

BOBBIO, N. 1997. **Igualdade e Liberdade**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Ediouro.

BOBBIO, N. et al**.** 1993. **Dicionário de Política**. 5ª ed., Brasília: Ed. UnB.

BOK, D. 1988. **Ensino Superior**. Dantas, J.L. (trad.) Rio de Janeiro: Forense-Universitária.

BOWEN, W.G. & BOK, D. 1998. **The Shape of The River: long-term consequences of considering race in College and University admissions**. New Jersey: Princeton University Press.

BRZEZINSKI, I. 1997. **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez.

**Cadernos de Pesquisa: Raça Negra e Educação**. 1983. Fundação Carlos Chagas, (63), novembro.

CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H.L. 1983. **Constituições do Brasil**. 6ª.ed. São Paulo: Atlas.

CAPLAN, L. 1997. **Up Against the Law: Affirmative Action and the Supreme Court**. New York: The Twentieth Century Fund Press.

CAPPELLIN, P. 1995. Ações afirmativas: uma estratégia para corrigir as desigualdades entre homens e mulheres. In: **Discriminação Positiva, Ação Afirmativa: em busca da Igualdade**. Brasília: CFEMEA.

CARNEIRO, S. 1996. O Mito da Democracia Racial. In LAMOUNIER, B. (org) **Brasil & África do Sul: uma comparação**. São Paulo: Sumaré/ IDESP.

_____. 1996a. A experiência do Geledés: SOS Racismo na tutela dos direitos de cidadania da população negra. In: MUNANGA, K. (org). **Estratégias e políticas de combate à discriminação racial**. São Paulo: EDUSP.

CARNOY, M. 1995. **Faded Dreams: the politics and economics of race in America**. New York: Cambridge University Press.

CARVALHO, J.M. 1992. Interesses contra a cidadania. In: **Brasileiro: Cidadão?** Rio de Janeiro: Cultura Ed.

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria. 1995. **Discriminação Positiva, Ação Afirmativa: em busca da Igualdade**. Brasília: CFEMEA.

CLARK, K.B. 1993. Racial Progress and Retreat: a personal memoir. In: HILL, H. & JONES Jr., J.E. (ed.). **Race in America: The Struggle for Equality**. Wisconsin: University of Wisconsin Press.

COMPARATO, F.K. 1998. O princípio da igualdade e a escola. **Cadernos de Pesquisa**, (104), julho.

CONTINS, M. & SANT'ANA, L.C. 1996. O movimento negro e a questão da ação afirmativa, **Estudos Feministas**, IFCS/UFRJ-PPCIS/UERJ, vol. 4 (1): 209-220.

CUNHA Jr., C. 1996. As estratégias de combate ao racismo: Movimentos negros nas escolas, na universidade e no pensamento brasileiro. In: MUNANGA, K. (org). **Estratégias e políticas de combate à discriminação racial**. São Paulo: EDUSP.

CUNHA, E.G. 1997. Estudos de Mortalidade Infantil. UNICAMP, **Núcleo de Estudos da População.**

CUNHA, L.A 1983. **A Universidade crítica**. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

CURY, C.R.J. 1998. O Plano Nacional de Educação: Duas Formulações**. Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas, (104), julho.

D'ADESKY, J. 1996**. Pluralismo Étnico e Multiculturalismo: racismos e anti-racismos no Brasil.** São Paulo, Tese de Doutorado, FFLCH/USP.

DATAFOLHA. 1995. **Racismo Cordial**. São Paulo: Redefolha.

DEGLER, C. 1976. **Nem Preto nem Branco: escravidão e relações raciais no Brasil e nos Estados Unidos.** Wrobel, F. (trad.) Rio de Janeiro: Ed. Labor do Brasil.

DELGADO, M.B.G. 1996. Mais Mulheres na Direção da CUT. **Estudos Feministas**, IFCS/UFRJ-PPCIS/UERJ, vol. 4 (1): 138-147.

DWORKIN, R. 1985. **A Matter of principle**. Cambridge, MA: Harvard University Press.

EASTLAND, T. 1997. **Ending Affirmative Action: the case for colorblind justice**. New York: BasicBooks.

FÁVERO, O. (org.) 1996. **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Ed. Autores Associados.

FERNANDES, F. 1965. **A Integração do Negro na Sociedade de Classes**. São

Paulo: Cia. Ed. Nacional.

_____. 1993/1994. Projeto de Lei. **Revista História**. São Paulo, no. 129-131, ago-dez/93 a ago/dez/94: 237-242.

FIGUEIRA, V.M. 1990. O preconceito racial na escola. **Estudos Afro-Asiáticos**, (18): 63-72, maio.

FÓRUM Nacional em Defesa da Escola Pública. 1998. Subsídios para análise do Plano Nacional de Educação do Ministério da Educação e do Desporto. **Universidade e Sociedade**. Ano 8 (16), junho.

FRAZIER, E.F. 1968. A comparison of Negro-White Relations in Brazil and the United States. In: **E. Franklin Frazier on Race Relations**. Chicago: G. Franklin Edwards Ed.

**Fundação para o Desenvolvimento da Educação**. 1995. A luta contra o racismo na rede escolar. São Paulo, FDE, Série Idéias, 27.

GATTI, B. 1992. Vestibular e Ensino Superior nos anos 70 e 80. **Cadernos de Pesquisa**, (80): 87-90, fevereiro.

GLAZER, N. 1987. **Affirmative Discrimination: Ethnic Inequality and Public Policy**. Massachusetts: Harvard University Press.

GODINHO, T. 1996. Ação Afirmativa no Partido dos Trabalhadores. **Estudos Feministas**, IFCS/UFRJ-PPCIS/UERJ, vol. 4 (1): 148-157.

GOMES, J.B. 1999. **Discriminação racial e princípio constitucional da igualdade.** (mimeo).

GUILLIAM, A. 1997. O ataque contra a ação afirmativa nos Estados Unidos: um ensaio para o Brasil. In: SOUZA, J. (org) **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos**. Brasília: Paralelo 15.

GUIMARÃES, A.S.A. 1994. Brasil-USA: um diálogo que forja nossa identidade racial, **Revista Estudos Afro-Asiáticos**. Rio de Janeiro, (26): 141-147.

_____. 1996. Cor, classes e status nos estudos de Pierson, Azevedo e Harris na Bahia, 1940-1960. In: Maio, M.C. & Santos, R. **Raça, ciência e sociedade**. Ed. Fiocruz/Centro Cultural Banco do Brasil.

_____. 1997. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo, Tese de Livre Docência, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo.

_____. 1997a. A desigualdade que anula a desigualdade: Notas sobre a ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, J. (org) **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos**. Brasília: Paralelo 15.

_____. 1999. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo/ Editora 34.

HABERMAS, J. 1994. Struggles for Recognition in the Democratic Constitucional State. In: Taylor, C. et. al. **Multiculturalism: examing the politics of recognition**. Princeton: Princeton Univ. Press.

HACKER, A. 1996. Goodbye to Affirmative Action? **The New York Review,** New York, (11): 21-28, july.

HANCHARD, M. 1994. **Orpheus and Power: The Movimento Negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil, 1945-1988**. Princeton: Princeton Unversity Press.

HARRIS, 1956. Race and Class. **Town and Country in Brazil**. New York, Columbia University Press.

HASENBALG, C. A. 1979. **Discriminações e Desigualdades Raciais no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Graal.

_____. 1987. O Negro nas Vésperas do Centenário**. Estudos Afro-Asiáticos**, (13): 79-86.

HASENBALG, C.A. & SILVA, N.V. 1990. Raça e oportunidades educacionais no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**. Rio de Janeiro, (18): 73-91, maio.

_____. 1992**. Relações Raciais no Brasil Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed.

HELENE, O. 1997. **Estudo do desempenho em um exame vestibular em função de alguns indicadores**. Setembro. (mimeo.)

HILL, H. & JONES Jr., J.E. (ed.) 1993. **Race in America: The Struggle for Equality**. Wisconsin: University of Wisconsin Press.

HORNE, G. 1992. **Reversing Discrimination: The Case for Affirmative Action**. New York: International Publishers.

INGLIS, C. 1996. **Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity**. Paris: UNESCO.

JONES Jr., J.E. 1993. The Rise and Fall of Affirmative Action. In: HILL, H. & JONES Jr., J.E. (ed.). **Race in America: The Struggle for Equality**. Wisconsin: University of Wisconsin Press.

LIMA, D.L. 1997. O enfrentamento do racismo em um projeto democrático: A possibilidade jurídica. In: SOUZA, J. (org) **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos**. Brasília: Paralelo 15.

LIPSET, S.M. 1993. Two Americas, Two Value Systems: Black and White. In: A. Sorensen and S. Spilerman (eds.) **Social Theory and Social Policy: Essays in Honor of James S. Colemas**. Westport, CT: Praeger.

LOVELL, P.A. 1992. Raça, classe, gênero e discriminação salarial no Brasil**. Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, (22): 85-98, setembro.

MAIO, C. 1997. **A História do Projeto Unesco. Estudos Raciais e Ciências Sociais no Brasil'**. Rio de Janeiro: IUPERJ, tese de doutorado.

MAIO, M.C. & SANTOS, R. **Raça, ciência e sociedade**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Centro Cultural Banco do Brasil.

MARABLE, M. 1995. **Beyond Black and White: Transforming African-American Politics**. New York: Verso.

MARSHALL, T.H. 1967. **Cidadania, Classe Social e Status**. São Paulo: Zahar.

MARTINS, S. da S. 1996. Ação Afirmativa e desigualdade racial no Brasil. **Estudos Feministas**, IFCS/UFRJ-PPCIS/UERJ, vol. 4 (1): 202-208.

MELLO, C.A.B. 1993. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. São Paulo: Malheiros.

MENDONÇA, L.F.M. 1996. **Movimento Negro: da marca da inferioridade racial à construção da identidade étnica**. São Paulo, Tese de Doutorado, FFLCH/USP.

MESQUITA NETO, P. 1996. **O Plano Nacional de Direitos Humanos: continuidade ou mudança no tratamento dos Direitos Humanos no Brasil?** (mimeo.)

MORRIS, A. 1993. Centuries of Black Protest: Its Significance for America and the World. In: HILL, H. & JONES Jr., J.E. (ed.). **Race in America: The Struggle for Equality**. Wisconsin: University of Wisconsin Press.

MUNANGA, K. 1996. O anti-racismo no Brasil. In MUNANGA, K. (org). **Estratégias e políticas de combate à discriminação racial**. São Paulo: EDUSP.

_____. 1998. Teorias sobre o racismo. In: **Estudos & Pesquisas,** Racismo: perspectivas para um estudo contextualizado da sociedade brasileira. Niterói, RJ: EDUFF, vol.4.

_____. 1999. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra.** Petrópolis, RJ: Vozes.

MURANAKA, M.S. & MINTO, C.A. 1998. O capítulo 'Da educação superior' na

LDB: uma análise. **Universidade e Sociedade**. Ano 8 (15), fevereiro.

MUSE, B. 1966. **A luta do negro americano: dez anos de integração racial - desde a decisão de 1954 da corte suprema dos Estados Unidos da América do Norte**. Rio de Janeiro: ED. GRD.

NASCIMENTO, A. 1985. **Coletânea Combate ao Racismo 1983/1984**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação.

NASCIMENTO, M.E. 1989. **A Estratégia da Desigualdade, o Movimento Negro dos anos 70.** São Paulo, Dissertação de Mestrado, PUC/SP.

NEGRÃO, E.V. 1987. A discriminação racial em livros didátivos e infanto-juvenis. **Cadernos de Pesquisa** (63), novembro.

NEVES, M. 1997. Estado Democrático de Direito e discriminação positiva: Um desafio para o Brasil. In: SOUZA, J. (org) **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos**. Brasília: Paralelo 15.

OLIVEIRA, L.E.G. et al. 1985. O lugar do negro na força de trabalho. Rio de Janeiro: IBGE.

OLIVEIRA, R.P. 1995. **Educação e Cidadania: O Direito à Educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil.** São Paulo, Tese de Doutorado, FEUSP.

PEREIRA, J.B.B. 1996. Racismo à brasileira. In: MUNANGA, K. (org). **Estratégias e políticas de combate à discriminação racial**. São Paulo: EDUSP.

PIERUCCI, F. 1999. **Ciladas da Diferença**. São Paulo: Curso de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo/ Editora 34.

PINHEIRO, P.S. & MESQUITA NETO, P. 1999. **Primeiro relatório de Direitos Humanos/ Direitos Humanos: realizações e desafios**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudo da Violência.

PINTO, R.P. 1981. **O livro didático e a democratização da escola**. São Paulo, FFLCH/USP, dissertação de mestrado.

_____. 1987. A representação do negro em livros didáticos de leitura**.** **Cadernos de Pesquisa**, (63): 88-92, novembro.

_____. 1992. Raça e Educação: uma articulação incipiente. **Cadernos de Pesquisa**, (80): 41-50, fevereiro.

_____. 1993. **Movimento Negro em São Paulo: luta e identidade**. São Paulo, FFLCH/USP, Tese de doutorado.

PORTELA, A.L. et al. 1997**. Educação e os afro-brasileiros: trajetórias, identidades e alternativas.** Bahia: Novos Toques.

QUEIROZ, D.M. 1998. **Desigualdades raciais no ensino superior: A cor da UFBa.** Trabalho apresentado na 21ª Reunião Anual da ANPOCS, Caxambu, outubro.

**RELATÓRIO do Grupo de Políticas Públicas** da Pró-Reitoria de Cultura e Extensão da USP. 1996. In: MUNANGA, K. (org). **Estratégias e políticas de combate à discriminação racial**. São Paulo: EDUSP.

RIBEIRO, R. 1996. Convergindo esforços para a valorização dos brasileiros afro-descendentes. Paper apresentado no **'Seminário Internacional Mulitculturalismo e Racismo'**. Brasília.

RIBEIRO, S.C. 1991. A Pedagogia da Repetência. **Estudos Avançados**, 5 (12): 7-21, maio/agosto.

ROSE, Arnold. 1963. **Negro: o Dilema Americano**. L. G. Carvalho (trad.) São Paulo: IBRASA.

ROSEMBERG, F. et al. 1986. **Diagnóstico sobre a situação educacional de negros (pretos e pardos) no Estado de São Paulo**. 2 vols., São Paulo: Fundação Carlos Chagas.

_____. 1987. Relações Raciais e rendimento escolar**. Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas, (63):19-23, novembro.

_____. 1998. Raça e desigualdade educacional no Brasil. In: AQUINO, J.G. (org.)**. Diferenças e Preconceito na escola: alternativas teóricas e práticas**. São Paulo: Summus.

ROSSA, L. 1998. Plano Nacional de Educação: descentralizando responsabilidades, concentrando recursos. **Revista de Educação AEC**, Um Balanço Educacional Brasileiro. Ano 27 (108), jul/set.

SANTOS, H. 1996. Uma visão sistêmica das estratégias aplicadas contra a discriminação racial. In: MUNANGA, K. (org). **Estratégias e políticas de combate à discriminação racial**. São Paulo: EDUSP.

_____. 1997. Desafios para a construção da democracia no Brasil. In: SOUZA, J. (org) **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos**. Brasília: Paralelo 15.

SANTOS, H. et al. 1999. Políticas Públicas para a população negra no Brasil. Relatório ONU.

SAVIANI, D. 1997. **A Nova Lei da Educação. LDB, Trajetórias, Limites e Perspectivas**. Campinas: Autores Associados.

SILVA Jr., H. 1995. Políticas antidiscriminatórias ou de promoção da igualdade? In **Teoria & Debate**. São Paulo, no. 31.

_____. 1996. Uma possibilidade de implementação da Convenção 111: o caso de Belo Horizonte. In: MUNANGA, K. (org). **Estratégias e políticas de combate à discriminação racial**. São Paulo: EDUSP.

_____. 1998. **Anti-racismo - Coletânea de Leis Brasileiras (Federais, Estaduais e Municipais).** São Paulo: Oliveira Mendes Ed.

SILVA, A.C.A. 1996. Questões legais e racismo na história do Brasil. In: MUNANGA, K. (org). **Estratégias e políticas de combate à discriminação racial**. São Paulo: EDUSP.

SILVA, N.V. 1980. O Preço da Cor: Diferenciais Raciais na Distribuição de Renda no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol.10 (1): 21-44.

_____. 1996. Alguns Dados Básicos sobre Preconceito Racial e Diferenças de Renda no Brasil. In LAMOUNIER, B. (org) **Brasil & África do Sul: uma comparação**. São Paulo: Sumaré/ IDESP.

**SÍNTESE** de Indicadores Sociais - 1998. 1999. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais. (Estudos e Pesquisa, Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 1).

SKIDMORE, 1974. **Black into White: Race and Nationality in Brazilian Thought**. Nova Iorque: Oxford University Press.

SKRENTNY, J.D. 1996. **The Ironies of affirmative action: politics, culture, and justice in America.** Chicago: University of Chicago Press.

SOARES, M.V.M.B. 1998. Cidadania e Direitos Humanos. **Cadernos de Pesquisa,** (104), julho.

STROZENBERG, I.A. 1996. A relevância de uma pergunta inaugural, **Estudos Feministas**. IFCS/UFRJ-PPCIS/UERJ, Ano 4 (1): 221-224.

TAGUIEFF. P.A. 1988. **La force du préjugé: essai sur le racisme et ses doubles.** Éditions la Découverte, 1, place Paulo-Painlevé, Paris Ve.

TANNENBAUM, F. 1947. **Slave and Citizen**. New York.

TAYLOR, C. 1994. The Politics of Recognition. In: Taylor, C. et. al. **Multiculturalism: examing the politics of recognition.** Princeton: Princeton Univ. Press.

TELLES, E. 1996. Início no Brasil e fim nos EUA?, **Estudos Feministas**, IFCS/UFRJ-PPCIS/UERJ, vol. 4 (1): 194-201.

_____. 1997. A promoção da diversidade racial no Brasil: uma visão dos Estados Unidos. **Estudos Afro-Asiáticos**, (31) : 91-102, outubro.

TRINDADE, A.A.C. 1996. Direito Internacional e Direito Interno: sua interação na proteção dos Direitos Humanos. In: São Paulo (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos**. Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos.** São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado.

TODOROV, T. 1993. **A conquista da América: a questão do outro**. São Paulo: Martins Fontes.

TURNER. B. 1992. Outline of a theory of citizenship. In: MOUFFE, C.(org) **Dimensions of Radical Democracy.** London: Verso.

_____. 1994. **Contemporary Problems in the Theory of Citizenship.**

VALENTE, A.L. 1994**. Negro e a igreja católica: o espaço concedido, um espaço reivindicado.** Campo Grande: Cecitex. UFMS.

VIANNA, H.M. 1980. Processos alternativos de seleção para ingresso no ensino superior. **Cadernos de Pesquisa**, (34): 35-37, agosto.

WALTERS, R. 1995. O princípio da ação afirmativa e o progresso racial nos Estados Unidos. **Estudos Afro-Asiáticos**, (28): 129-140.

_____. 1997. Racismo e ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, J. (org) **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos**. Brasília: Paralelo 15.

WEST, C. 1994. **Questão de Raça**. São Paulo: Companhia das Letras.

**Documentos:**

BRASIL. 1998. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988. 20ª ed. São Paulo, Saraiva.

**Cadernos Geledés 4** – Mulher Negra. 1993. Novembro.

**CONSTITUIÇÃO** do Brasil e Constituições Estrangeiras. 1987. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

**CONSTRUINDO A DEMOCRACIA RACIAL**/ Fernando Henrique Cardoso. 1998. Brasília: Presidência da República, Coleção Documentos da Presidência

da República.

**DECLARAÇÃO** Mundial da Educação Superior para o Século XXI: Visão e Ação. 1998. UNESCO, outubro.

ICBSB - Instituto Cultural Beneficente Steve Biko. 1993. Documento.

INSPIR - Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial. 1999**. Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho**. INSPIR/ AFL-CIO/ DIEESE.

LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996.

**MARCHA Zumbi**. 1996. Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial: Marcha Zumbi contra o racismo, pela cidadania e a vida. Brasília: Cultura Gráfica e Ed. Ltda.

NCN - Núcleo de Consciência Negra. 1994**. Projeto do Curso Preparatório para Vestibular do NCN/USP**. São Paulo.

_____. Núcleo de Consciência Negra. 1994a. **Projeto Pedagógico**. São Paulo.

_____. Núcleo de Consciência Negra. 1999. **Projeto de Programa de Cotas para Afro-brasileiros na USP.** São Paulo.

**Parâmetros Curriculares Nacionais**. 1996. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria do Ensino Fundamental. Agosto.

**Parecer do CNE** - Conselho Nacional de Educação. 1998. Regulamentação de Processo Seletivo para acesso a cursos de graduação de Universidades, Centros Universitários e Instituições Isoladas de Ensino Superior. Processo no. 23001.000243/98-11, parecer no. CP 95/98, aprovado em dezembro.

**Plano Nacional de Educação**. Ministério da Educação e do Desporto-MEC/INEP. 1997. Brasília, dezembro.

**Plano Nacional de Educação**: Proposta da Sociedade Brasileira. 1997. II CONED, Belo Horizonte, 9 de novembro.

**PNDH - Programa Nacional de Direitos Humanos**. 1996. Ministério da Justiça, Brasília.

_____. 1998. Brasil, gênero e raça: todos pela igualdade de oportunidades: teoria e prática. Brasília: MTb, Assessoria Internacional.

Quilombos. **Jornal do NCN -**Núcleo de Consciência Negra na USP. 1999, ano 1

(0), abril.

**Relatório Internacional do PNUD**. 1998. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano.

**Revista do CEERT** – Centro de Estudos das Relações do Trabalho e Desigualdades. 1997, vol. 1 (1), novembro.

# 7. Anexo

# Roteiro de Perguntas para as Entrevistas

**Identificação Pessoal**
Nome:
Sexo:
Idade:
Profissão:
Cor:
Entidade:

**Questões**

**Movimento Negro**
1. Quando começou a militar no MN? Por que?
2. Quais os grupos ou entidades dos quais já participou?
3. Quando entrou na entidade da qual participa atualmente?
4. Poderia listar os trabalhos ou principais linhas de pesquisa realizadas pela entidade voltados para a questão racial?
5. Qual a importância da educação dentro desse trabalho?
6. Como a entidade se sustenta financeiramente?
7. Como definiria quem é negro no Brasil?

**Ações Afirmativas**
1. Hoje tramita na Câmara dos Deputados um projeto de lei do senador Antero Paes de Barros, do PSDB, que estabelece que 50% das vagas das universidades públicas sejam ocupadas por estudantes de escolas públicas. Também já existiram projetos anteriores semelhantes, como os da ex-deputada e senadora Benedita da Silva. O que acha desse tipo de proposta?
2. Poderia citar três principais motivos do porque concorda/discorda?
3. E se fosse estabelecido um percentual de vagas para os candidatos negros ao ensino superior? E para negros e carentes?
4. No seu entender, quais seriam as três principais dificuldades para implementar políticas de ações afirmativas no Brasil?
5. Já foi feita alguma reflexão por parte de sua entidade em relação a esse tipo de ação, que alguns chamam de ações afirmativas?

Qual foi o envolvimento? Onde? Quando?

6. No seu entender, como essa discussão foi introduzida no Brasil e quando?
7. Quais seriam os principais grupos e pessoas envolvidas nessa discussão no país?
8. Conhece alguma experiência fora do Brasil nesse sentido? Qual/quais?

**Poder Público**
1. Qual a importância, no Brasil, da participação do Estado no tratamento da questão racial?
2. Como avaliaria a participação do atual governo federal brasileiro (nas suas duas administração) no que se refere a questão racial, especialmente a relacionada à população negra?

ENTIDADES E PESSOAS CUJAS ENTREVISTAS FORAM UTILIZADAS

1) **Conselhos e Secretarias Estaduais**

a) CDCN/ BA - Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado da Bahia
Osvalrízio do Espírito Santo - entrevistado 3

b) CDCN/ SP - Conselho de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra do Estado de São Paulo
Antonio Carlos Arruda da Silva - entrevistado 1

c) SECID/ RJ - Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania do Estado do Rio de Janeiro
Ivanir dos Santos - entrevistado 2

d) SEDEPRON/ RJ - Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras do Estado do Rio de Janeiro
Carlos Alberto Medeiros - entrevistado 4

2) **Entidades do Movimento Negro:**

a) Educação e Cidadania de Afro-descendentes e Carentes - Educafro
Frei Davi Raimundo - entrevistado 9

b) Centro de Articulação das Populações Marginalizadas - CEAP/ RJ
Sérgio Martins - entrevistado 5

c) Instituto de Pesquisa da Cultura Negra - IPCN/ RJ
Amauri Mendes/ RJ - entrevistado 6

d) Jornal Maioria Falante/ RJ
Togo Ioruba (Gerson Teodoro) - entrevistado 7

e) Instituto Cultural Beneficente Steve Biko - ICBSB/ BA
Sílvio Humberto dos Passos Cunha - entrevistado 8

f) Geledés - Instituto da Mulher Negra/ SP
   Maria Aparecida da Silva - entrevistada 11

g) Núcleo de Consciência Negra - NCN/ SP
   Petrônio José Domingues - entrevistado 10

h) Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade - CEERT/ SP
   Hédio Silva Júnior - entrevistado 12