

AÇÃO AFIRMATIVA E UNIVERSIDADE:  
EXPERIÊNCIAS NACIONAIS  
COMPARADAS

ORGANIZADORES  
João Feres Júnior e  
Jonas Zoninsein



*Equipe editorial*  
Rejane de Meneses · *Supervisão editorial*  
Sonja Cavalcanti · *Acompanhamento editorial*  
Rejane de Meneses e Yana Palankof · *Preparação de originais e revisão*  
Editora UnB · *Capa*  
Fernando M. das Neves · *Editoração eletrônica*

Copyright © 2006 by João Feres Júnior e Jonas Zoninsein (Organizadores)

*Impresso no Brasil*

Direitos exclusivos para esta edição:  
Editora Universidade de Brasília  
SCS Q. 2 – Bloco C – nº 78  
Ed. OK – 2º andar  
70300-500 – Brasília-DF  
tel.: (0xx61) 3035-4200  
fax: (0xx61) 3035-4223  
www.editora.unb.br – editora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação  
poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio  
sem a autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela  
Biblioteca Central da Universidade de Brasília

---

N000      Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais  
comparadas / João Feres Júnior e Jonas Zoninsein (Orga-  
nizadores). – Brasília : Editora Universidade de Brasília,  
2005.

304 p.

ISBN: 85-230-0000-0

1. Título.

CDU 00

0 (000) 0000

---

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO AÇÃO AFIRMATIVA E DESENVOLVIMENTO	Jonas Zoninsein e João Feres Júnior / 9
ASPECTOS NORMATIVOS E LEGAIS DAS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA	João Feres Júnior / 46
MINORIAS ÉTNICAS E A ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO: UM NOVO PAPEL PARA UNIVERSIDADES PÚBLICAS COMO GERENCIADORAS DA AÇÃO AFIRMATIVA NO BRASIL?	Jonas Zoninsein / 63
POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL: UM BALANÇO DO PERÍODO 2001-2004	Rosana Heringer / 79
POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS – O CASO DA UERJ	Renato Emerson dos Santos / 110
AÇÃO AFIRMATIVA, FRONTEIRAS RACIAIS E IDENTIDADES ACADÊMICAS: UMA ETNOGRAFIA DAS COTAS PARA NEGROS NA UERJ	Paulo Gabriel Hilu da Rocha Pinto / 136
COTAS PARA AFRO-DESCENDENTES NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA: UMA BREVE EXPOSIÇÃO COMENTADA	Wilson Roberto de Mattos / 167
O SISTEMA DE COTAS PARA NEGROS NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA	Timothy Mulholland / 183

- PENDÊNCIAS NO HEMISFÉRIO OCIDENTAL:  
AFRO-LATINOS E PROGRAMAS  
COMPENSATÓRIOS PARA A  
INCLUSÃO SOCIAL  
J. Michael Turner / **186**
- AÇÃO AFIRMATIVA E INICIATIVAS DE  
PROMOÇÃO DA DIVERSIDADE NA  
EDUCAÇÃO SUPERIOR AMERICANA:  
O ENVOLVIMENTO DAS INSTITUIÇÕES NA  
CRIAÇÃO DE AMBIENTES INCLUSIVOS  
DE APRENDIZADO  
Paulette Granberry  
Russell / **202**
- INICIATIVAS DE AÇÃO AFIRMATIVA E  
DIVERSIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR  
NOS ESTADOS UNIDOS: COMENTÁRIO AO  
ARTIGO DE PAULETTE G. RUSSELL  
Vânia Penha-Lopes / **227**
- EM BUSCA DA IGUALDADE E DA EQÜIDADE:  
MUDANÇAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR  
SUL-AFRICANA  
Reitumetse Obakeng  
Mabokela / **232**
- ASPECTOS CRÍTICOS DA IMPLEMENTAÇÃO  
DA AÇÃO AFIRMATIVA NA ÁFRICA DO  
SUL PÓS-*APARTHEID*  
Neville Alexander / **248**
- CRIANDO UMA CLASSE EMPRESARIAL  
NEGRA NA ÁFRICA DO SUL: LIÇÕES  
DA MALÁSIA  
Janis Van der  
Westhuizen / **269**

# ASPECTOS NORMATIVOS E LEGAIS DAS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA

*João Feres Júnior<sup>1</sup>*

**N**as democracias contemporâneas, qualquer política pública tem de ser justificada perante a sociedade na qual é aplicada. Essa justificação dá-se em vários foros: debate público, acadêmico, legislativo e jurídico. Apesar das diferentes linguagens técnicas que definem cada um desses campos discursivos, há um substrato normativo (moral) comum que baseia os argumentos de justificação de uma política pública.

Examino aqui três argumentos básicos de justificação das políticas de ação afirmativa: reparação, justiça distributiva e diversidade. Esses argumentos têm sido historicamente os pilares sobre os quais se assenta a justificação de tais políticas. Nem sempre os três estão presentes em um determinado momento histórico, nem sempre os argumentos presentes são equípotentes em cada discurso de justificação, mas onde quer que a ação afirmativa tenha sido implantada, pelo menos um desses argumentos foi usado em sua justificação pública.

Esse ensaio contém duas partes. Primeiro, analiso a evolução do discurso sobre ação afirmativa nos Estados Unidos, chamando atenção para a mudança dos argumentos de justificação. Na segunda seção, faço um rápido apanhado da maneira como a recente implantação de políticas de ação afirmativa para a entrada de negros no ensino superior no Brasil tem sido justificada. Paralelamente, identificarei alguns problemas e virtudes gerados pelo uso de cada modalidade justificativa no contexto brasileiro e das categorias que lhe são próprias.

## **Histórico da justificação da ação afirmativa: EUA**

A Índia é o país de mais longa experiência histórica com políticas de ação afirmativa, as quais começaram a ser implantadas ainda sob o domí-

---

<sup>1</sup> Falta pequeno texto sobre o autor?

nio colonial inglês, muitas vezes com o desígnio de dividir os colonizados e enfraquecê-los ante o domínio inglês. Contudo, com o advento da independência, a nova comunidade política que se fundava optou por ratificar tais iniciativas em sua constituição, homologada em 1950.

No contexto indiano, quatro princípios de justificação das políticas de ação afirmativa podem ser identificados: 1) compensação, também denominada aqui de reparação, por injustiças cometidas no passado contra um determinado grupo social; 2) proteção dos segmentos mais fracos da comunidade – cláusula definida no artigo 46 da constituição indiana, que tinha a promoção dos *dalit* (intocáveis) como principal objetivo, mais tarde alargado para outros segmentos sociais minoritários; 3) igualdade proporcional – a idéia de que as oportunidades de educação e emprego devem ser distribuídas em proporção ao tamanho relativo de cada grupo na sociedade total; e 4) justiça social, em que o conceito de justiça distributiva se encaixa – de acordo com esse princípio, a ação afirmativa justifica-se simplesmente pela constatação de desigualdades que são grupo-específicas e, portanto, passíveis de se tornar objeto de políticas públicas.

A tipologia das justificações da ação afirmativa na Índia não é idêntica à proposta neste trabalho (reparação, justiça distributiva e diversidade), mas a convergência das categorias é significativa. A proteção aos segmentos sociais mais fracos (Índia) pode ser compreendida como uma forma de reparação ou mesmo de justiça distributiva, dependendo de como a justificação seja substantivamente articulada. A igualdade proporcional, por seu turno, pode ser também expressa em termos de justiça social, isto é, a sub-representação consistente de grupos em posições de prestígio e poder pode certamente ser interpretada como uma forma de distribuição viciada, produto de mecanismos de discriminação que têm tais grupos como objeto. Por fim, tanto a proteção dos segmentos discriminados quanto o princípio da igualdade proporcional podem ser traduzidos em termos de diversidade, um elemento importante de nossa tipologia. Contudo essa possibilidade de tradução depende em grande parte da maneira como definimos diversidade, dado que o termo é empregado com significados diversos.

A tipologia tripartite de argumentos de justificação das políticas de ação afirmativa examinada aqui tem sua gênese na experiência da ação afirmativa de outro caso nacional paradigmático: o dos Estados Unidos da América. É a experiência norte-norte-americana, e não a indiana, a mais

significativa para o caso da ação afirmativa no Brasil. As razões são múltiplas. Primeiro, de maneira mais geral, tem-se as similaridades históricas compartilhadas por Estados Unidos e Brasil, as maiores colônias europeias a utilizar extensamente o trabalho escravo de africanos e seus descendentes no Novo Mundo. Segundo, temos a grande influência mundial da cultura norte-norte-americana, que é particularmente forte nos países do continente americano. Terceiro, no bojo da influência da cultura norte-norte-americana aparece com visibilidade a cultura negra daquele país, que, por seu turno, acumula um passado rico de lutas contra a discriminação naquele país. Ou seja, por razões de poder imperial e de protagonismo histórico, o movimento negro americano e suas formas de luta, mobilização e conquista (ação afirmativa pertencendo a esta última categoria), tornaram-se um referencial importantíssimo para o movimento negro brasileiro. Quarto, a dominância do *American way* de lidar com a questão racial em organismos internacionais e fundações de fomento e a dependência que o Brasil possui dessas instituições também contribuem para a recepção da ação afirmativa de modelo americano no Brasil. E, por fim, a influência norte-americana na academia brasileira, que vem crescendo muito particularmente depois do fim da Guerra Fria. Enfim, uma vez que a recepção da ação afirmativa no Brasil se deu quase exclusivamente via Estados Unidos, seja por importação, cópia, adaptação ou reinterpretação, é razoável e expediente que comecemos por identificar o que nos chega dessa experiência. A análise que se segue é excessivamente rápida e superficial e não pretende de maneira alguma exaurir os aspectos históricos e teóricos suscitados pela experiência norte-americana. O objetivo aqui não é a fidelidade histórica, mas examinar como cada modalidade de justificação funciona quando aplicada ao contexto brasileiro.

Na primeira metade da década de 1960, época em que ação afirmativa começou a ser implantada nos EUA, dois argumentos dominavam sua justificação: a reparação e a justiça social. O primeiro argumento, a reparação por discriminação histórica, estrutura, por exemplo, o discurso proferido pelo presidente Lyndon B. Johnson aos formandos da turma de 1965 da Howard University. Ao comentar a abolição da escravidão naquele país, Johnson acrescenta “a liberdade, *per se*, não é suficiente. Não se apagam de repente cicatrizes de séculos proferindo simplesmente: agora vocês são livres para ir aonde quiserem e escolher os líderes que lhe aprouver”. Reforçando o apelo à reparação, Johnson faz uso de uma metáfora que

remete aos grilhões do passado: “Não se pode pegar um homem que ficou acorrentado por anos, libertá-lo das cadeias, conduzi-lo, logo em seguida, à linha de largada de uma corrida, dizer ‘você é livre para competir com os outros’, e assim pensar que se age com justiça”.

Também naquele discurso, acoplado ao argumento da reparação, o presidente norte-americano enuncia aquilo que se poderia chamar de fulcro normativo da ação afirmativa: a idéia de igualdade substantiva. As expressões *affirmative action* e *substantive equality* não são utilizadas, mas seus conceitos estão presentes no argumento de que a igualdade não deve ser apenas um direito formal, uma teoria, mas sim uma igualdade de fato; um resultado e não um mero procedimento. Revelando o aspecto meramente negativo da liberdade formal, Johnson acrescenta que se trata ali de promover não somente a liberdade, mas sim a oportunidade.

Devemos nos deter por um momento sobre essa idéia de igualdade substantiva, que chamamos de fulcro normativo da ação afirmativa, pois ela é o principal elemento de uma concepção de justiça social presente no discurso. Em uma concepção liberal clássica, ou pura, o Estado é o locus do valor da igualdade, é só no Estado, ou melhor, por meio de leis que garantem direitos universais negativos (mormente civis), que os cidadãos são verdadeiramente iguais. A igualdade, nessa concepção, é formal perante direitos e deveres. Em contraposição ao Estado, temos o mercado, o reino da desigualdade, em que impera, idealmente, o valor do mérito: cada um é premiado de acordo com o valor que a sociedade dá aos seus talentos e habilidades (HAYEK, 1972). Nesse modelo liberal puro, as leis do Estado não podem (ou não devem) interferir nos critérios de mérito que “brotam” espontaneamente do intercurso social, das necessidades, dos gostos e das preferências coletivamente transacionados no mercado.

No discurso da Howard University, entretanto, Lyndon Johnson trabalha com outro paradigma de relação Estado–sociedade, que poderíamos denominar genericamente de Estado de Bem-Estar Social. Nele, Estado e mercado não funcionam como esferas autônomas geridas por valores independentes (igualdade e mérito, respectivamente). Pelo contrário, o valor da igualdade adquire, em algumas instâncias, proeminência sobre o mérito e passa a regular parcialmente sua operação. Ou seja, o Estado subtrai recursos do mercado por meio de taxas, impostos e tarifas e os redistribui com a finalidade de promover uma igualdade maior. Trata-se aqui já de uma concepção de igualdade substantiva. Coerentemente, a crítica mais forte

dos welfaristas aos liberais puros é a de que sem um mínimo de igualdade de fato não é possível haver sequer a igualdade de direitos civis e políticos. Nesse novo contexto, reconhece-se que a igualdade legal não é um fim em si mesma, e pode até vir a ser, em casos específicos, um empecilho para a realização dessa igualdade substantiva básica. Entre outras coisas, as diferenças entre os indivíduos passam a não ser mais encaradas como acidentes naturais, como no paradigma liberal anterior, mas sim como produtos das relações sociais, da maneira como a sociedade se organiza. Portanto, aptidões e qualidades exercitadas por indivíduos em processos competitivos, as condições iniciais da competição, que no modelo liberal estavam fora do alcance das leis, passam a ser objeto importante de legislação, de políticas públicas (RAWLS, 1971; 1993; RAWLS; KELLY, 2001).

Mesmo que comumente associado a políticas públicas de caráter universal, o que é um erro, o Estado de Bem-Estar Social em seus primórdios já operava por meio de ações focalizadas que promoviam o que mais tarde se denominou “discriminação positiva”: identificação de setores sociais “problema” e canalização de recursos e ações para atendê-los. Políticas keynesianas de proteção de setores estratégicos da economia, investimentos públicos pesados em áreas carentes, investimento em habitação popular, seguro desemprego etc. são exemplos disso. Portanto, tendo em vista essa rápida radiografia dos pressupostos normativos do Estado de Bem-Estar Social, podemos ver que as políticas de ação afirmativa não são propriamente inovações, pois não alteram em nada esses pressupostos. Basta que concordemos com o diagnóstico de que o racismo, ou a discriminação racial, existe e opera produzindo um grau razoável de desigualdades; de que as políticas públicas de natureza exclusivamente universal não têm contribuído efetivamente para diminuir essas desigualdades; e que a legislação antidiscriminação, de natureza meramente reativa, não é eficaz, para concluirmos, dentro desse paradigma, que medidas especiais de promoção daqueles que sofrem tal discriminação podem ser necessárias. Foi exatamente isso que os democratas norte-americanos do início da década de 1960 fizeram.

Se no discurso da Howard University temos uma mistura de reparação com justiça social, na *Executive Order* 10.925 de 1961 (Kennedy)<sup>2</sup> e no *Civil Rights Act* de 1964, dois textos legislativos fundamentais para a

<sup>2</sup> Criando o *President's Committee On Equal Employment Opportunity*.

criação da ação afirmativa nos EUA, o que se tem é exclusivamente uma concepção de justiça social do tipo welfarista examinado anteriormente, sem referências à reparação de crimes do passado. Os textos determinam ações positivas contra a discriminação por raça, credo, cor ou origem nacional, não fazendo referência a grupos específicos nem a discriminações históricas. Ou seja, em tese, qualquer grupo discriminado, segundo uma dessas categorias, estaria apto a ser promovido por ações afirmativas. Não podemos, contudo, nos fiar exclusivamente no texto e esquecer que a idéia de reparação era muito forte naquele contexto de *Civil Rights Movement* e de competição política acirrada entre democratas sulistas e republicanos racistas também do sul (ex.: George Wallace) (GRAHAM, 1990; DAVIS, 2001). Em suma, não há dúvida de que, naquele contexto, tanto a *Executive Order 10.925* quanto o *Civil Rights Act* foram interpretados como ações com o objetivo de remediar a discriminação histórica contra os negros nos EUA.

Por fim, devemos notar que essas duas normas, uma de origem executiva e outra legislativa, operam exatamente a sobreposição da igualdade sobre os critérios de “mérito” eleitos pelo mercado, cerceando, assim, a liberdade que agências públicas e empresas que firmavam contratos com o governo tinham de escolher seus empregados da maneira como melhor lhes aprouvesse.

A justificação da ação afirmativa como reparação pelo passado de discriminação continuou sendo operante nos EUA por décadas a fio, só para citar alguns exemplos importantes de uma instituição cujas justificativas comandam os rumos da sociedade norte-americana, a Suprema Corte. No famoso caso *Regents of the University of California v. Bakke* (1978), o juiz Thomas E. Brennan usa do argumento da reparação para defender a distinção entre o uso do critério de raça com o fim de prejudicar pessoas e a utilização deste para promover aqueles que sofrem discriminação racial por parte de outros segmentos sociais. Para Brennan, a discriminação com fins positivos “remedia as desvantagens infligidas às minorias pelo preconceito racial do passado”. Em outro caso da Suprema Corte paradigmático em relação à ação afirmativa, *Adarand Constructors, Inc. v. Peña*, o veredito da maioria diz que o uso de medidas reparatórias baseadas no critério da raça (ação afirmativa) só passa pelo escrutínio estrito em razão da “infeliz persistência da prática e dos efeitos perversos da discriminação racial contra grupos minoritários nesse país” (CAPLAN, 1997).

O argumento da reparação não resistiu incólume à passagem do tempo. Na verdade, apesar de seu apelo moral, esse argumento nunca parece ter sido suficiente para a justificação legal da ação afirmativa nos EUA. Como as medidas legislativas aqui examinadas apontam, a ação afirmativa desde seu nascedouro já era formalmente aberta a qualquer grupo ou minoria que pudesse apresentar-se como vítima de discriminação por raça, cor, credo ou origem nacional. Uma vez que o argumento da justiça social foca explicitamente a desigualdade do presente e não o acúmulo de injustiças passadas – a mera constatação da desigualdade presente é suficiente para se justificar ações corretivas. Dessa maneira, diferentes minorias da sociedade norte-americana passaram a ser objeto de políticas de oportunidades iguais, ação afirmativa. Para se ter uma idéia, à época do caso Bakke, o curso de medicina da Universidade da Califórnia em Davis tinha cotas para negros, chicanos, asiáticos e índios.<sup>3</sup> Se por um lado essa multiplicação de minorias qualificáveis para políticas de ação afirmativa contribuiu para legitimar essa prática como mecanismo de luta contra as desigualdades produzidas pelo racismo e pela intolerância, por outro ela diluiu o peso que a narrativa histórica da escravidão e posterior discriminação dos negros tinha na justificação da ação afirmativa.

O argumento da justiça social, por sua vez, sofreu ainda mais corrosão histórica. A partir do fim da década de 1970 e mais fortemente com a eleição de Ronald Reagan para dois mandatos presidenciais, o Estado de Bem-Estar Social americano, que tomou forte impulso com Franklin Delano Roosevelt e atingiu seu auge sob Johnson, começa a ser desmontado. Não é coincidência que as ferramentas ideológicas usadas nesse desmanche são quase todas extraídas do liberalismo clássico, mesmo que o governo Reagan ironicamente praticasse uma modalidade de keynesianismo belicista. A Suprema Corte antecipou esse *Zeitgeist*, restringindo gradativamente o escopo da ação afirmativa e por algumas vezes colocando sua constitucionalidade em risco. Já em 1978, em *Regents of the University of California v. Bakke*, a Corte decretou a inconstitucionalidade da política de cotas, ainda que preservasse a possibilidade de se usar a raça como critério de admissão. A partir daí, outras decisões contribuíram para cercar

<sup>3</sup> Portanto, para o argumento da justiça social puro, a distinção entre as minorias que “optaram” imigrar para o país e os negros que vieram originalmente contra sua vontade perde relevância.

a ação afirmativa. Para citar alguns exemplos, *Wygant v. Jackson Board of Education* (1986), *City of Richmond v. Croson* (1989) e *Adarand Constructors, Inc. v. Peña* (1995) – nestes dois últimos se ratificou o critério de escrutínio estrito para o uso da raça como critério em políticas de ação afirmativa. Por fim, tem-se os casos *Gratz v. Bollinger*, que questionam o programa de admissão da graduação da University of Michigan e *Grutter v. Bollinger*, que diz respeito aos critérios de seleção da escola de direito da mesma instituição, ambos de 2003. No primeiro, por uma votação de 6 a 3, a Suprema Corte declarou inconstitucional o critério de pontos adicionais para minorias utilizado na graduação, enquanto no segundo, por 5 a 4, ela declarou que a raça pode ser usada como critério de admissão como modo de garantir a *diversidade* na sala de aula.

Além das restrições impostas pela Suprema Corte, vários estados importantes como Califórnia, Texas e Flórida, usando de sua autonomia federativa, baniram as políticas de ação afirmativa.

Essa curta história de cerceamento das políticas de ação afirmativa por parte dos poderes constituídos da sociedade norte-americana revela um elemento muito relevante para o tema deste texto, que é o aparecimento do terceiro argumento de justificação das políticas de ação afirmativa: a diversidade. Esta é a principal justificativa usada pelo juiz Powell, o relator da decisão do caso *Bakke*, para defender a preservação do uso da raça como critério de seleção. Aplicando já o critério de escrutínio estrito, Powell argumenta que a diversidade na sala de aula é um interesse de Estado imperativo (*compelling State interest*), pois contribui para a qualidade da experiência universitária na graduação e na pós-graduação. Ao mesmo tempo, Powell deixa claro que raça e etnia não devem ser os únicos critérios usados para se produzir diversidade, há de se considerar outros, como, por exemplo, origem social, geográfica, aptidões, etc.

Ainda no âmbito da Corte, o argumento pro-diversidade de Powell é usado repetidas vezes. A mais recente deu-se na decisão do caso *Grutter v. Bollinger* sobre ação afirmativa na University of Michigan. Novamente, o juiz responsável pelo *swing vote*, desta vez Sandra O'Connor, relatou a decisão usando como centro da justificação o argumento da diversidade. Ratificando explicitamente a decisão anterior de Powell, O'Connor rejeitou o uso da raça como critério exclusivo, mas permitiu seu uso em combinação com outros critérios no julgamento das qualidades e das aptidões individuais de cada candidato. Novamente a diversidade foi justificada

pelos benefícios que traz à educação, incluindo aí um maior entendimento inter-racial e a demolição de estereótipos raciais.

Mas os casos da University of Michigan revelaram também uma versão um pouco mais crua do argumento da diversidade usada pelos vários participantes dos *amici curiae* que acompanharam o caso com o interesse explícito na preservação das políticas de ação afirmativa. Entre eles temos empresas gigantes, como Microsoft, Boeing, General Motors, Merck e outros sessenta nomes da lista da revista *Fortune*, as universidades mais afamadas do país e o estabelecimento militar em peso – isso em um contexto em que o presidente George W. Bush se declarou publicamente contra a manutenção da ação afirmativa. Principalmente no caso dos militares, a diversidade aparece como uma necessidade de se garantir o fluxo de recrutas, uma vez que aos brancos americanos a carreira militar se tornou pouco interessante. Algo similar acontece com as empresas privadas, cada vez mais dependentes da mão-de-obra das minorias. Ou seja, não se trata propriamente de um interesse nacional imperativo, nesses casos, mas sim de um interesse imperativo de preservação corporativa.

A ascensão do argumento da diversidade não se deu apenas na Corte. O termo adquiriu grande popularidade no cenário político e institucional norte-americano nas últimas décadas, tornando-se central em discursos multiculturalistas e para a justificação das políticas da identidade. Isso não foi sem conseqüências.

O argumento da diversidade dilui a idéia de reparação. A discriminação racial do passado torna-se somente um elemento entre os muitos que devem ser utilizados na seleção de candidatos. Enquanto a reparação olha mormente para o passado, e a justiça social foca a desigualdade presente, a diversidade tem um registro temporal incerto, às vezes sugerindo a produção de um tempo futuro quando as diferenças puderem se expressar em todas as instâncias da sociedade. A diversidade também trabalha, em parte, contra o argumento de justiça social, pois a questão da desigualdade e da discriminação presente se dilui em uma valorização geral da diferença, que por seu turno é definida em termos de cultura e etnia – conceitos mais vagos que “desigualdade” e, portanto, de operacionalização mais difícil.

A palavra diversidade pertence ao vocabulário da doutrina do multiculturalismo, não raro associada à idéia do relativismo cultural, ou seja, de que todas as culturas e formas de vida têm um valor equivalente. Essa concepção coaduna-se muito bem com a defesa de direitos humanos,

com a intervenção de organismos internacionais, de ajuda humanitária, etc., mas muito mal com os conceitos de república e nação. Ora, se todas as culturas são equivalentes, então a contribuição histórica de grupos humanos e comunidades para a consolidação nacional perde a relevância. Ou seja, em sua versão abertamente multiculturalista e relativista, o argumento da diversidade preserva seu caráter avesso à valorização da história e do passado.

### **Recebendo a ação afirmativa no Brasil**

A recepção da ação afirmativa no Brasil, por ser recente, reproduz aquilo que Reinhart Koselleck chamou em outros contextos de contemporaneidade do não-contemporâneo, em outras palavras, a presentificação de conteúdos semânticos acumulados ao longo da experiência histórica. Se nos EUA os modos de justificação da ação afirmativa evoluíram e mudaram com o tempo, no Brasil eles se apresentam quase simultaneamente. Fazendo uma rápida avaliação dos modos de justificação da ação afirmativa atualmente em operação em nosso país, podemos dizer que os argumentos que mais têm destaque são o da reparação e o da diversidade, enquanto a questão da justiça social muitas vezes deixa de ser considerada. Sem muita tergiversação, gostaria de declarar que meu intuito aqui é defender que, por razões teóricas e práticas, o contrário deveria se dar, mais especificamente, a justiça social deveria ter papel justificativo preponderante, secundada pela reparação, enquanto a diversidade não deveria ter tanta relevância.

Apresentarei meu argumento examinando cada um dos argumentos de justificação da ação afirmativa, tendo como contexto uma leitura das instituições e da sociedade brasileiras. Começemos pela reparação, que é um argumento de grande apelo moral que justifica medidas compensatórias tanto para descendentes de africanos, os quais foram trazidos para este país à força e escravizados, como para indígenas e seus descendentes, que foram em grande parte dizimados ou, às vezes, escravizados. Existe hoje um grau razoável de consenso sobre a existência de desigualdade e discriminação racial em nosso país, que essa realidade se perpetua desde os tempos da Colônia, e que algo deve ser feito para remediar esse problema. Não é por acaso que indígenas e afro-descendentes são os únicos grupos

humanos nomeados explicitamente na Constituição de 1988, o documento mais importante da refundação do Brasil democrático, o qual recomenda a proteção de suas manifestações culturais por parte do Estado.

O argumento da reparação, contudo, gera alguns problemas de ordem prática em relação à concretização de direitos e privilégios por meio de políticas públicas de Estado. Se por um lado ele sugere um direito especial, por outro esse direito se torna cada vez mais difuso, à medida que os crimes do passado se distanciam no tempo. O paradigma liberal, sobre o qual se assenta nossas instituições jurídico-políticas, é muito centrado no indivíduo. Em última instância, são os indivíduos que portam direitos. Portanto, reparação é mais facilmente transformada em direito de fato quando as vítimas de crimes do passado ainda estão vivas (exemplo, vítimas da repressão da ditadura militar). O mesmo pode ser dito em relação à imputação de responsabilidade aos perpetradores, pois direitos e culpabilidade não são facilmente transferíveis aos descendentes. Mesmo se a transferência fosse possível, teríamos como fator de complicação, no caso da raça, o alto grau de miscigenação da população brasileira. Em tese, simplesmente pelo critério da reparação, seria difícil estabelecer se um filho de branco com índia ou negra deve ser punido ou premiado.

Outro problema em se eleger o argumento da reparação como peça elemento na justificação da ação afirmativa, a meu ver, é a identificação do recipiente de direitos. Dado que os africanos e seus descendentes formavam a imensa maioria do contingente de pessoas escravizadas, o direito de reparação deveria caber a seus descendentes, chamados hoje comumente de afro-descendentes. Há, contudo, dificuldades de se estabelecer um critério que defina exatamente quem são os afro-descendentes. Somente a título de ilustração, vamos primeiro examinar essa questão usando o critério genético, que no mais é inadmissível do ponto de vista da consecução de uma política pública. Em seus estudos de genética das populações brasileiras, Sérgio Pena e Maria Catira Bortolini apresentam alguns dados interessantes sobre a questão:

- Se definirmos afro-descendente como toda pessoa com mais de 10% de ancestralidade africana, podemos estimar que estes constituem 87% da população brasileira, ou seja, cerca de 146 milhões de pessoas pelo Censo de 2000.

Agora passemos a considerar a questão cotejando a informação genética com a identidade dos brasileiros:

- Os dados mostram também que 48% dos afro-descendentes brasileiros se autoclassificam como brancos.
- Há aproximadamente 28 milhões de afro-descendentes entre os brasileiros autoclassificados como brancos.
- Na região Sul, mais de dois terços (72%) dos afro-descendentes consideram-se brancos.
- Na descendência matrilinear (DNAm) dos que se autoclassificam brancos no Brasil, encontramos somente 39% de ancestralidade européia, 33% de indígena e 28% de africana (PENA; BORTOLINI, 2004).

Em suma, os dados mostram que a identidade racial brasileira está muito longe do *one drop rule* que poderia ligar a afro-descendência a uma vivência de fato e, daí, a um direito de reparação. Os dados da Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1998<sup>4</sup> são ainda mais reveladores, pois contrastam a identificação aberta, étnica e de origem, com a categorização do IBGE (SCHWARTZMAN, 1999). Somente 2,1% dos respondentes optou por identificar sua origem como africana. Se juntarmos a eles aqueles que optaram por origem “negra” (5,1%), o número alcança apenas 7,2%. Talvez mais importante seja notar que entre os “pardos”, o grupo mais significativo de não-brancos segundo as pesquisas do IBGE, somente cerca de 10% identificam uma origem africana ou negra.

É claro que parte dessa “negação” da afro-descendência é produto da ideologia do branqueamento, que é forte em nossa sociedade, e do fato de muitas pessoas, se dada a opção, preferirem não se identificar com uma categoria que sofre discriminação, optando por outras formas supostamente menos “marcadas”. Todavia, em uma sociedade com instituições de matriz democrático-liberal como a nossa, não se pode ignorar completamente a identidade que os indivíduos escolhem. Ou seja, a autonomia moral de cada um é o pressuposto básico da cidadania democrática, e essa autonomia inclui fazer escolhas identitárias, por mais que estas possam parecer equivocadas aos olhos de alguns.

<sup>4</sup> A Pesquisa Mensal de Emprego, de julho de 1998, cobriu cerca 90 mil pessoas de 10 anos de idade e mais em seis áreas metropolitanas do país: São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife.

Em suma, o argumento da reparação deve ser usado como fonte de direito difuso à ação afirmativa, mas afro-descendente parece não ser a categoria mais adequada para “atualizar” esse direito.

Ao contrário da reparação, o argumento da diversidade peca pelo excesso de deferência identitária, além de também acarretar problemas de consecução. Podemos identificar pelo menos duas concepções de diversidade: uma essencialista e outra pragmática. A primeira, que é bem comum nos EUA, assume a existência de uma correlação entre cultura e raça e tem grande predileção pelo termo “etnia”, o qual funciona como instrumento de se racializar a cultura ou se culturalizar percepções raciais. A versão pragmática pode ser pensada por meio do conceito de modos de vida, ou seja, reconhecendo-se que em sociedades complexas há grupos de pessoas submetidos a modos de vida muito distintos (ribeirinhos, caboclos, sem-terra, bóias-frias, favelados, etc.). Deixemos a versão essencialista de lado por enquanto. Se tomarmos a ação afirmativa em seu sentido amplo, como toda e qualquer política que vise a promover minorias discriminadas, o argumento pragmático da diversidade parece correto para uma sociedade complexa como a brasileira, pois aponta para a busca de soluções que beneficiam as pessoas a partir de suas próprias experiências de vida. Mas se a intenção é discutir especificamente políticas de ação afirmativa para ingresso no ensino superior, assunto que me interessa neste trabalho, então o argumento da diversidade, mesmo em sua versão pragmática, perde seu apelo e utilidade.

Ora, a legitimidade das políticas de ação afirmativa no Brasil assenta-se em três fatos sociológicos muito claros: 1) o perfil socioeconômico daqueles que se identificam como pretos e pardos é similar e, por seu turno, 2) significativamente inferior ao dos brancos; 3) juntas essas frações totalizam quase 50% da população brasileira.<sup>5</sup> Ou seja, ao contrário do que a imagem do contínuo de cores (e, portanto, de hierarquias) sugere, há uma forte linha divisória entre brancos e não-brancos em nosso país. Entretanto, é incorreto supor que a metade não branca dos brasileiros esteja encerrada em um modo de vida, uma cultura, a um grupo pequeno delas. Seria factível imaginar políticas de promoção específicas para pequenos grupos (quilombolas, caiçaras, etc.), mas estou aqui tratando de

<sup>5</sup> No Censo de 2000, 44,66% é a soma da porcentagem de pretos (6,21%) e pardos (38,45%).

uma política nacional aberta para uma enorme parcela da população brasileira, em sua maioria habitantes de centros urbanos que já acumularam obrigatoriamente 11 anos de educação formal.

Uma concepção essencializada de diversidade tampouco resolveria o problema, pois faltaria determinar quais são as etnias que se qualificariam para a ação afirmativa no Brasil. Promover essa etnização da sociedade brasileira seria uma tarefa árdua e por poucos desejada.

Supor, por exemplo, que a categoria “negro” daria conta do problema é ingênuo e contraditório. Ora, a idéia de diversidade é baseada no suposto reconhecimento dos modos de vida que estão dados na sociedade. Essa categoria, pelo menos na maneira como é articulada pelo Movimento Negro, traz em seu bojo uma crítica à ideologia do branqueamento como uma forma de falsa consciência. O conceito de “negro” constitui como tal o fulcro de um projeto ideológico (no sentido koselleckiano do termo) de transformação dos afro-descendentes de “classe em si” em “classe para si”. Portanto, ele só pode ser contrário à idéia do reconhecimento dos diferentes modos de vida e elementos culturais mestiços no Brasil. O projeto de transformação pode ser percebido também se notarmos o significado particular que o Movimento Negro empresta à palavra, negro = preto + pardo, significado este que é ignorado pela maioria da população. De fato, seja nos principais dicionários da língua ou na linguagem cotidiana, negro e preto são sinônimos. Sinal disso, por exemplo, é que apenas 0,68% dos pardos se identificam como negros.<sup>6</sup> É crucial que a ação afirmativa possa incluir os autotclassificados como pardos.<sup>7</sup>

Em suma, a crítica do Movimento Negro à ideologia do branqueamento e seu esforço para mudar o significado da palavra “negro” são ações mais do que legítimas e justificáveis desse movimento social. A utilização da categoria “negro” em políticas de ação afirmativa, no entanto, é uma prática que pode pôr em risco a legitimidade dessas políticas, senão levar à

<sup>6</sup> Na população geral apenas 3,13% se identificam como negros (SCHWARTZMAN, 1999).

<sup>7</sup> Pois se as cotas forem desenhadas para a fração da população que se autodeclara “negra”, elas teriam um teto de 3%, ou no máximo 7%, se assumirmos que a autotclassificação “preto” é próxima o bastante. Note-se também que a soma da autotclassificação “preto” mais “pardo” se aproxima muito da porcentagem dos que escolhem a categoria “preto” no senso do IBGE, mais um indício de sinonímia.

declaração de sua inconstitucionalidade.<sup>8</sup> Um pressuposto básico do texto de toda lei é que ele use vocabulário que seja de conhecimento geral e de significado consensual.

Por fim, devo examinar o argumento da justiça social. Primeiro, de modo mais geral, esse termo tem gozado de grande legitimidade desde que o Brasil retornou ao regime democrático. Tanto é que no texto constitucional de 1988 ele aparece duas vezes em lugares de grande importância, primeiro na definição da finalidade da ordem econômica (art. 170) e depois com um dos dois objetivos da ordem social (art. 193). Como argumentei anteriormente, basta constataremos que no Brasil a variável raça/cor é responsável por uma grande desigualdade socioeconômica para podermos justificar a criação de políticas que visem a promover aqueles que são desfavorecidos. Mas quem deve ter direito a essas políticas? Ou, em termos práticos, quais as categorias mais adequadas para a seleção dos beneficiados?

Se queremos nos valer do cabedal de dados estatísticos e análises da desigualdade racial produzido por sociólogos, economistas, demógrafos e estatísticos; e se pretendemos levar em conta a auto-identificação dos indivíduos, é prudente que as categorias adotadas nas políticas sejam as do IBGE. Se categorias diferentes são adotadas, a justificação das políticas perde em parte a força da evidência estatística da desigualdade como suporte, ou seja, ficamos somente com o direito difuso da reparação. O mais importante, penso eu, sobretudo porque cala a grita de grande parte dos opositores da ação afirmativa, que a acusam de promover a racialização do país, é notarmos que há uma grande convergência entre a autotranscrição e as categorias branco, preto e pardo adotadas pelo IBGE. Voltando às repostas à pergunta aberta e fechada de identificação racial da pesquisa nas regiões metropolitanas, constata-se que 91% dos que responderam “branco” na pergunta fechada com as categorias IBGE escolheram a mesma resposta na aberta. Dos que optaram por “preto” na lista fechada, 44% responderam a mesma coisa na aberta e 31% optaram por “negro”. Por fim, somando os que responderam pardo na lista fechada, 54% marcaram “moreno”, e 31% “pardo” na pergunta aberta. Considerando a grande proximidade semântica entre “preto” e “negro” e entre “pardo” e “moreno”, pode-se concluir que

<sup>8</sup> Vide os argumentos da Adin da Confenem e de outros opositores que se apegam a esse detalhe nada desprezível da concepção das políticas. O presidente do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, quando questionado sobre a constitucionalidade das cotas, em palestra recente, respondeu que tudo depende de como as políticas forem desenhadas.

as categorias do IBGE são impressionantemente próximas da auto-imagem dos brasileiros: 91% para brancos, 75% para pretos e 85% para pardos.<sup>9</sup>

Em suma, o argumento da justiça social tem a virtude de não demandar nenhuma essencialização identitária além dos critérios já praticados há décadas por institutos de pesquisa governamentais. Ademais, esse princípio pode ser estendido a outros grupos que sofrem ou possam vir a sofrer discriminação. Por fim, o argumento da justiça social pode ser facilmente combinado ao da reparação, que no caso dos descendentes de africanos e indígenas no Brasil tem um apelo muito forte.

## Conclusão

Neste texto procurei estabelecer os argumentos normativos mais sólidos e seguros para justificar a adoção de políticas de ação afirmativa no ensino superior no Brasil. Os embates públicos e jurídicos a respeito deste tema vão continuar ainda por muito tempo. Em uma época em que o neoliberalismo ameaça tornar-se doutrina hegemônica, ressuscitando o dogma da separação entre Estado e mercado/sociedade, é importante construir uma defesa forte do Estado de Bem-Estar. E a ação afirmativa só pode ser pensada como uma defesa decidida do valor da igualdade sobre a apologia indiscriminada do mérito em uma sociedade em que as condições da linha de largada, para recuperar a metáfora jhonsiana, são terrivelmente desiguais.

## Referências

CAPLAN, L. *Up against the law: affirmative action and the Supreme Court*. New York: The Twentieth Century Fund Press, 1997.

DAVIS, J. E. *The civil rights movement*. Malden, Mass.: Blackwell, 2001.

<sup>9</sup> Contudo, Schwartzman deixa de notar a coincidência, em torno de 90%, entre as respostas para as perguntas aberta e fechada, preferindo chamar atenção para a grande variedade de respostas diferentes, porém sem qualquer representatividade estatística.

GRAHAM, H. D. *The civil rights era: origins and development of national policy, 1960-1972*. New York: Oxford University Press, 1990.

HAYEK, F. A. v. *The constitution of liberty*. Chicago: Regnery, 1972.

PENA, S. D. J.; BORTOLINI, M. C. Pode a genética definir quem deve se beneficiar das cotas universitárias e demais ações afirmativas? *Estudos avançados*, 18 (50), 2004.

RAWLS, J. *A theory of justice*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

\_\_\_\_\_. *Political liberalism*. New York, Columbia University Press, 1993.

RAWLS, J.; KELLY, E. *Justice as fairness : a restatement*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2001.

SCHWARTZMAN, S. Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, (55), p. 83-96, 1999.