

# Ação afirmativa, raça e racismo: uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma<sup>1</sup>

*Affirmative action, race and racism: an analysis of the actions of racial inclusion in the mandates of Lula and Dilma*

João Feres Júnior<sup>2</sup>  
Verônica Toste Daflon<sup>3</sup>  
Luiz Augusto Campos<sup>4</sup>

**RESUMO:** O artigo pretende avaliar a contribuição dos governos petistas para o sucesso das políticas de ação afirmativa em nosso país. Faz uma cronologia da ação afirmativa nas duas administrações, com ênfase no governo Lula, que ainda representa a experiência mais duradoura. Mesmo sem assumir explicitamente a ação afirmativa como uma das bandeiras principais de seu governo, muitas das medidas da administração de Lula permitiram que o Estado e a sociedade civil estabelecessem uma conversa que redundou no sucesso dessas iniciativas. A recente sanção da lei das cotas por Dilma Rousseff significou a coroação dessa estratégia política.

**ABSTRACT:** This paper aims at examining the role played by presidents Lula and Dilma Rousseff to achieve success in the policies of affirmative action in our country. First we will lay out a chronology of the affirmative action in both PT governments, with special attention to Lula's presidency, once this still represents the most lasting experience. Although President Lula never put affirmative action in the forefront of his political agenda, several measures taken by his administration allowed the establishment of a more intense conversation between State and civil society, which contributed to the success of these initiatives.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ação afirmativa. Lula. Dilma Rousseff. Igualdade racial.

**KEYWORDS:** Affirmative action. Lula. Dilma Rousseff. Racial equality.

1 Uma versão preliminar e reduzida desse artigo foi publicada na revista *NACLA Report of the Americas*, com o título "Lula's Approach to Affirmative Action and Race." *NACLA Report of the Americas* no. 44 (2):34-39.

2 Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro e da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail: jferes@iesp.uerj.br.

3 Doutoranda em Sociologia no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). E-mail: vtoste@iesp.uerj.br

4 Doutorando em Sociologia no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). E-mail: lascampos@iesp.uerj.br

## **I. INTRODUÇÃO**

Por décadas, a questão da desigualdade e da discriminação racial esteve ausente do debate público no Brasil (Pereira, 2003). Mas isso mudou nos últimos dez anos, particularmente após a introdução de políticas de ação afirmativa na educação superior, que se deu durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-10), do Partido dos Trabalhadores. É fato que seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, foi responsável (1995-2002) por ter assumido publicamente a existência de discriminação racial no Brasil e ter iniciado uma discussão no âmbito do governo acerca de medidas para dirimir tal problema. Mas como se deu em outras áreas das políticas sociais, pouco de concreto foi feito durante seu governo. Foi sob o governo Lula que tais políticas surgiram e se espalharam pelo sistema educacional superior brasileiro, alcançando hoje mais de 70% das universidades públicas e também muitas universidades privadas. O governo de sua sucessora, Dilma Vana Rousseff, tem aprofundado essas políticas, a exemplo da recente sanção à lei que institui a obrigatoriedade da adoção de ações afirmativas raciais e sociais nas universidades federais.

Programas de ação afirmativa, incluindo os sensíveis à raça, prosperaram durante essas duas administrações petistas, fornecendo mais educação para pessoas que de outra maneira permaneceriam excluídas das universidades. Essas medidas se disseminaram pelo país em resposta tanto ao encorajamento do Governo Federal como ao ativismo do Movimento Negro Brasileiro (SANTOS, 2006; LIMA, 2010). Contudo, um dado chama a atenção. Durante a administração Lula, a maioria dos programas (77%) foram instituídos por decisões internas às universidades, geralmente por seus conselhos universitários, enquanto as demais decisões (23%) foram resultado de leis estaduais. Isso mostra que o empurrão em direção às políticas de admissão mais inclusivas não pode ser creditado apenas à iniciativa governamental (GEMAA, 2011).

Nesse artigo, pretendemos avaliar qual a contribuição desses governos ao sucesso das políticas de ação afirmativa em nosso país. Para tal, faremos uma cronologia da ação afirmativa nas duas administrações petistas, com ênfase no governo Lula, uma vez que ainda representa a experiência mais duradoura. Na administração Dilma, daremos especial atenção à lei que instituiu as cotas nas universidades federais, uma vez que representa a culminância de um processo iniciado por seu antecessor.

## **2. O CENÁRIO DE DESIGUALDADE**

Em 2000, 42% da população negra não tinha acesso à educação comparado com 23% dos brancos, e 1.41% dos negros detinham um diploma de nível superior, comparado com 6.59% dos brancos (SOARES *et al.*, 2005). Em 2003, o ano que Lula assumiu o governo, mais de 72 % dos estudantes de graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a maior universidade federal do país, eram brancos, apesar de apenas 54% da população do Estado do Rio de Janeiro ser branca, de acordo com o censo de 2000 (CARVALHO E GRIN, 2004).

Com variações regionais de intensidade, a baixa proporção de pessoas de cor nas universidades públicas brasileiras era e ainda é realidade por todo o país. Essa baixa proporção espelha a alta correlação entre a população branca e a riqueza no Brasil. Em 2006, os negros recebiam cerca de metade do salário dos brancos (IPEA, 2008). A desigualdade se faz presente desde cedo na vida das crianças brasileiras. Com poucas exceções, as escolas de ensino fundamental e médio têm poucos recursos e oferecem educação de baixa qualidade. Como resultado, a classe média alta e os ricos matriculam seus filhos em escolas privadas, enquanto os filhos dos pobres são forçados a estudar nas escolas públicas.

Esse cenário se reverte na educação superior. Com pouquíssimas exceções, as universidades públicas oferecem melhor treinamento profissional e são responsáveis pela maior parte das pesquisas científicas produzidas no país. Universidades privadas em geral dependem das mensalidades que elas podem extrair de um mercado que vem crescendo e se tornando mais competitivo— em 2008 havia mais de 3.8 milhões de estudantes matriculados em faculdades privadas, comparado com 340.000 em 1995 (Fonte: INEP). Depois do competitivo vestibular, os filhos das classes mais altas entram nas universidades públicas, enquanto os filhos da classe média baixa são condenados a pagar por faculdades privadas de baixa qualidade. É por isso que políticas de ação afirmativa se tornaram um tema em voga, pois elas redistribuem o acesso às universidades públicas, um bem bastante cobiçado, capaz de manter ou melhorar o status social de uma pessoa e aumentar sua renda.

### **3. ANTECEDENTES DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL**

Amplamente documentadas pelos estudos de mobilidade social de Hasenbalg e do Valle Silva, as desigualdades raciais passam a ganhar cada vez mais visibilidade pública e governamental a partir do final dos anos 1990, em especial com a divulgação de análises sobre as desigualdades raciais feitas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Paiva e Almeida, 2010). Além de um movimento transnacional em direção a políticas identitárias, foram importantes para a consolidação do debate sobre as iniquidades raciais no Brasil, tanto na construção de uma agenda de reivindicações pelo movimento negro desde a década de 1980 como também na receptividade dessas demandas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, em especial, pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Além do importante marco legal introduzido pela Constituição de 1988 no tocante à temática racial, estes estudos contribuíram fortemente para a introdução de políticas de ação afirmativa em favor da população negra no Brasil, fazendo uma aproximação entre o Estado e o movimento negro, iniciada na década de 1990 (Lima, 2010).

O predecessor de Lula, Fernando Henrique Cardoso, foi o primeiro presidente brasileiro a abertamente reconhecer a existência de discriminação racial no país. Sua posição em relação a políticas efetivas, no entanto, foi vaga, se não ambivalente. Em uma conferência organizada pelo governo federal em 1996,

ele declarou que o Brasil “deveria procurar soluções que não sejam simples cópias ou repetições de soluções pensadas para outras situações nas quais o preconceito e a discriminação estão presentes, mas em um contexto diferente do nosso”<sup>5</sup>. Esse argumento foi uma referência explícita aos Estados Unidos e desde então se tornou comum entre aqueles que se opõem às ações afirmativas. Com efeito,

Embora seja possível afirmar que no governo Fernando Henrique Cardoso já havia iniciativas federais voltadas à população negra, a análise dos documentos do período revela que a estratégia discursiva e a política deste governo foram promover o reconhecimento sem investimentos no aspecto redistributivo, embora a desigualdade racial fosse a principal justificativa para as políticas de valorização da população negra. (LIMA, 2010, p. 81)

Em setembro de 2001, uma delegação brasileira foi a Durban, África do Sul, para participar da Conferência Mundial Contra o Racismo. O evento catalisou uma reflexão nacional sobre o racismo e o governo federal assinou então a Declaração de Durban, se comprometendo a criar políticas afirmativas que visassem a combater a discriminação racial (HTUN, 2004). Ainda em 2001, três ministérios anunciaram a criação de programas de ação afirmativa para contratação dos seus funcionários. Em maio de 2002, Cardoso lançou o Segundo Plano Nacional de Direitos Humanos, que incluía disposições para ação afirmativa sensíveis à raça, mas o congresso nunca chegou a votá-lo. Ele também criou o Programa Nacional de Ação Afirmativa, que incluía cotas para negros e mulheres como critério mandatório para contratações de servidores públicos federais e trabalhadores, servindo a empreiteiras com contratos com o governo (TACHINARDI, 2002), algo similar à Ordem da Filadélfia, de 1969, que previa medidas semelhantes nos Estados Unidos. No entanto, o programa não foi implantado.

#### **4. A ADMINISTRAÇÃO LULA**

O governo Lula foi o introdutor de mudanças mais substantivas na condução das políticas de cunho racial e, igualmente, na relação do Estado com o movimento negro. A partir da criação de uma secretaria dedicada à promoção da igualdade racial, o movimento negro passou a participar da discussão e formulação de políticas públicas, diferentemente do que ocorrera no governo Cardoso, que optou por organizar seminários com intelectuais e acadêmicos<sup>6</sup>, definindo a questão racial como uma temática a ser tratada por especialistas, evitando, assim, a politização do debate.

Desse modo, sob o governo Lula, ocorre um esforço de institucionali-

---

5 Citado em Jessé Souza, ed., *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos* (Brasília: Paralelo 15, 1997), 15.

6 A exemplo do seminário internacional “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos”, realizado em julho de 2006 no Ministério da Justiça.

zar medidas de ação afirmativa por meio da criação de programas, leis e decretos em cuja discussão e elaboração o movimento negro desempenha um papel fundamental. Ao longo dos anos seguintes, testemunha-se uma intensa negociação entre as instituições do Estado, o movimento negro, os pré-vestibulares comunitários, como, por exemplo, Educafro e pré-vestibular para negros e carentes, a academia, a mídia e a sociedade civil em torno da interpretação da questão racial e da melhor maneira de solucioná-la.

Vale notar que ações dessa natureza já estavam previstas no programa de governo de Lula de 2002, intitulado “Brasil sem racismo”. Trata-se de um documento que declara o firme propósito do então candidato à presidência de atacar não apenas as desigualdades de classe no Brasil, mas também as desigualdades raciais, através de instrumento de ações afirmativas. Entre as ações prenunciadas pelo programa estavam incluídas: proteção às comunidades quilombolas, incentivos a empresas que desenvolvessem programas de inclusão racial, inserção de jovens e adultos negros nas universidades, entre outras (PT, 2002).

Logo após assumir o mandato, em 2003, Lula criou a Secretariade Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Sepir), uma agência de nível ministerial que lida com a discriminação. Na ocasião, o presidente classificou o preconceito como “uma coisa doentia”, da qual disse já ter sido vítima, e declarou:

Por razões históricas, e pela importância da população negra no Brasil, a secretaria terá o seu foco principal nos problemas dessa etnia. Mas não só. Qualquer parcela da população que seja vítima de discriminação racial receberá também da secretaria a devida atenção<sup>7</sup>.

Lula também sancionou a Lei nº10.639, que tornou obrigatória a inclusão da disciplina de história da África e Cultura Afro-Brasileira no currículo de todas as escolas do ensino fundamental<sup>8</sup>. Quando da criação da Sepir, Lula já havia manifestado sua intenção de introdução de mudanças nos materiais didáticos escolares:

Se a gente não começar na pré-escola a contar a história do Brasil diferente para nossas crianças, elas crescerão achando que os negros sempre foram escravos, que são uma raça inferior. Se não mudarmos, meu amigo Cristovam [Buarque], na cartilha em que a criança aprende o beabá, nunca mudaremos isso. Vamos continuar achando que a mulher negra e o homem negro são bons para

---

7 “Lula cria secretaria para combater o racismo”. Adriana Vasconcelos, Valderez Caetano. O Globo, 22 de março de 2003.

8 Rosana Heringer, “Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001–2008,” em José Maurício AndionArruti, Marilene de Paula, e Rosana Heringer, eds., *Caminhos convergentes: estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil* (Berlin: Heinrich BöllStiftung, 2009).

dançar, jogar futebol ou disputar as Olimpíadas, mas para outras atividades, como gerente de banco, advogado, dentista, médico ou chefe de repartição pública, tem de ser o branco<sup>9</sup>.

A lei 10.639 tem sido implementada através de diversas iniciativas do Ministério da Educação e da Sepir para produzir materiais educacionais e treinar professores. No entanto, o impacto real dessas iniciativas na educação das crianças brasileiras ainda está por ser mensurado.

## **5. AÇÕES AFIRMATIVAS SOB O GOVERNO LULA**

Embora a mídia dê cobertura quase exclusiva às ações afirmativas nas universidades públicas, atualmente, tanto instituições de ensino superior públicas como instituições privadas adotam medidas de ação afirmativa. O ProUni representa a principal modalidade de ação afirmativa aplicada ao ensino superior privado, sendo a política de maior impacto.

O programa nasceu no ano de 2004 da iniciativa do então ministro da Educação Tarso Genro, que propôs o aproveitamento de cerca de 100 mil vagas ociosas nas universidades por estudantes de baixa renda. São contemplados pelo programa estudantes egressos do ensino médio na escola pública ou bolsistas da rede particular que comprovem ter renda familiar per capita inferior a três salários mínimos, reservadas cotas para deficientes físicos e para candidatos pretos, pardos e indígenas de acordo com sua proporção na população de cada estado, segundo o recenseamento do IBGE.

Criado pela medida provisória nº 213, de 10/09/2004, o ProUni foi institucionalizado pela Lei 11096, de 13/01/2005 e, de acordo com dados do MEC, já beneficiou, até 2012, em torno de 927.319 estudantes com bolsas integrais e 740.619 com bolsas parciais (MEC, 2012). Além da isenção da mensalidade, alguns alunos podem ainda obter bolsas de permanência no valor de R\$ 300 reais mediante comprovação de baixa renda familiar (HERINGER, 2009; LIMA, 2010).

Outra medida que se dirige às universidades privadas é o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – o Fies. Esse programa surgiu em substituição ao antigo Creduc, passando por reformulações cujo objetivo foi torná-lo mais acessível para estudantes de classe média baixa. A demanda pela mudança veio da ONG Educafro, que arguiu a inconstitucionalidade da exigência de fiança pelo Fies, que resultava em uma exclusão do estudante pobre. O Ministério Público Federal moveu então uma ação civil pública que interditou a exigência de fiança pela Caixa Econômica Federal, culminando na criação de um programa que permite até mesmo sua conjugação com o ProUni: o bolsista parcial do ProUni pode financiar via Fies até 100% da mensalidade não coberta pelo programa (HERINGER, 2009).

---

<sup>9</sup> “Lula cria secretaria para combater o racismo”. Adriana Vasconcelos, Valdez Caetano. O Globo, 22 de março de 2003.

De acordo com Guimarães (2007), medidas como o Fies e o Prouni, bem como o Reuni, foram desenvolvidas para reverter um quadro que se consolidara no período de 1995 a 2002, quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso implementou um modelo de expansão do ensino superior pela via do ensino privado, que não teria sido eficaz em ampliar o número de estudantes, gerando um grande número de vagas ociosas. Isso porque, entre outros problemas, o modelo esbarrava na dificuldade de incluir no ensino universitário privado uma população em idade universitária cuja baixa renda não lhe permitia arcar com os custos das mensalidades. Segundo o Ipea, esse modelo:

guardava em si mesmo limites de ordem econômica impostos pela decrescente capacidade de consumo da classe média brasileira. Isso pode ser corroborado pelo fato de a oferta de vagas ter crescido para além da demanda efetiva. Se, em 1995, cerca de 18% das vagas ofertadas no ensino superior privado não haviam sido preenchidas, em 2004, já somavam aproximadamente 50%. Trata-se, pois, de uma coexistência aparentemente paradoxal, entre a baixa inserção de jovens de 18 a 24 anos na educação superior e o elevado nível de ociosidade das vagas ofertadas pelo conjunto das instituições privadas. (IPEA, 2007 *apud* GUIMARÃES, 2007)

A solução adotada pelo governo Lula foi atuar em duas frentes: a primeira foi permitir aos alunos de baixa renda financiar ou isentar-se de mensalidade via Fies e Prouni, viabilizando sua incorporação ao ensino privado que tanto se expandira sob o governo do seu antecessor; a segunda foi aumentar a oferta de vagas nas universidades federais, bem como construir e ampliar novas unidades e campi. De acordo com dados do Ministério da Educação, ao fim de 2007, 14.826 novas vagas foram criadas nos cursos de graduação, o que representou um aumento de 11,2% em relação ao número anterior (MEC, 2009).

O governo federal também criou incentivos para universidades públicas aderirem a programas de promoção de igualdade de oportunidades. Um bom exemplo é o Programa Nacional de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que inclui mecanismos para o estabelecimento de políticas de ação afirmativa. O programa tem como uma das suas principais diretrizes que as universidades contempladas desenvolvam “mecanismos de inclusão social para garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos” (MEC, 2007).

Contudo, não houve ao mesmo tempo um esforço concentrado para a aprovação de uma lei federal para a ação afirmativa por parte da base parlamentar de sustentação do governo Lula. Ou seja, enquanto o governo de fato promovia várias ações no sentido de colocar a igualdade racial na agenda das políticas públicas, não assumia politicamente essa bandeira através de sua liderança legislativa. Houve pelo menos três leis discutidas no Congresso durante o mandato do presidente Lula, que teriam estabelecido um programa federal

de ação afirmativa, mas todas elas encontraram uma grande oposição, particularmente entre os deputados e senadores do PSDB e os conservadores do partido Democratas, partido historicamente aliado ao PSDB. Uma proposta foi aprovada, a Lei Federal nº 12.288, de 20/07/2010, conhecida como Estatuto da Igualdade Racial, que oficialmente reconheceu o Brasil como um país multirracial e multiétnico no qual as pessoas de descendência africana estiveram sujeitas à discriminação racial.

Essa Lei definiu a discriminação racial e as ações afirmativas, afirmando o dever do Estado de promover a igualdade de oportunidades, bem como “a inclusão das vítimas de desigualdade étnico-racial, a valorização da igualdade étnica e o fortalecimento da identidade nacional brasileira”. O Estatuto previu ações afirmativas de corte étnico-racial na educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso a terra, à justiça e a outros. A Lei ainda afirmou o direitos ao suporte financeiro às comunidades remanescentes de quilombos, à liberdade de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos de matriz africana, instituiu cotas mínimas de participação de atores, figurantes e técnicos negros na produção de filmes e programas para veiculação no cinema e TV e o dever do Estado de promover a igualdade de oportunidades em educação, emprego e moradia.

O Estatuto criou ainda uma agência chamada Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, exigindo que escolas de todos os níveis – não apenas as de ensino fundamental – incluíssem a história e a cultura dos afro-brasileiros em seus currículos. Além disso, proibiu a discriminação racial e declarou a capoeira, arte marcial afro-brasileira, esporte oficial merecedor de apoio governamental. Programas de ação afirmativa em universidades públicas, todavia, foram deixados de fora da lei durante as negociações.

A falta de uma lei federal de ação afirmativa durante o governo Lula não impediu universidades públicas de iniciar seus próprios programas. Programas de ação afirmativa se espalharam rapidamente pelo sistema público de universidades, primeiro em universidades estaduais e depois em federais, que foram mais lentas em adotar esse sistema.

## **6. A ADMINISTRAÇÃO DILMA**

A realidade da ação afirmativa em nosso país mudou rapidamente durante o primeiro biênio da administração Dilma, em boa parte devido a alguns eventos de grande importância: a declaração da constitucionalidade das cotas e do ProUni pelo Supremo Tribunal Federal e a aprovação da lei que torna obrigatória a adoção da ação afirmativa pelas universidades federais.

No final de abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal declarou, por unanimidade, a constitucionalidade das cotas raciais nas universidades públicas do país ao rejeitar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 proposta pelo partido Democratas. A ação pedia a declaração de inconstitucionalidade do programa de ação afirmativa étnico-racial da Universidade de

Brasília e a extensão da decisão a todos os programas dessa natureza do país, sob a alegação de que essas políticas feriam vários preceitos fundamentais da Constituição Federal, como o princípio da não discriminação, do repúdio ao racismo, a dignidade da pessoa humana.

Além disso, a ação questionava o *rationale* dessas políticas, pondo em dúvida as desigualdades raciais e a história da escravidão no país (Feres, Campos e Daffon, 2010). Na ocasião, o ministro relator Ricardo Lewandowski declarou que as cotas raciais dão cumprimento ao dever constitucional que atribui ao Estado a responsabilidade para com a educação, assegurando “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”<sup>10</sup>. Os demais ministros seguiram seu voto favorável à manutenção das cotas.

No dia 3 de maio foi a vez de o Tribunal se pronunciar a respeito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3330, ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen). Entre outras alegações, a ação sustentava que o ProUni resultava de uma Medida Provisória convertida em lei, o que representaria uma usurpação legislativa pelo chefe do Executivo, ante a ausência de “estado de necessidade legislativo”, que autoriza a edição de MPs<sup>11</sup>. Em seu voto-vista, o ministro Joaquim Barbosa refutou esses argumentos e sustentou a coerência e a constitucionalidade do ProUni. À exceção do ministro Marco Aurélio, os demais ministros acompanharam Barbosa, votando pela rejeição da Adin.

Em agosto desse mesmo ano, a presidenta Dilma sancionou a Lei Federal nº 12.711/2012, que instituiu reserva de 50 % das vagas nas universidades federais do país, com percentuais para negros e indígenas na proporção da população de cada estado. Às vésperas da sanção presidencial a essa lei, 64% dessas universidades já tinham algum tipo de ação afirmativa. Se computadas as federais e estaduais, esse percentual subia para mais de 71% das universidades públicas brasileiras. Mais de 57% das universidades com ação afirmativa tinham programas para estudantes negros, e mais de 51%, para indígenas (GEMAA, 2011).

Isso é bastante expressivo, dado que antes da implementação do primeiro programa de ação afirmativa não havia praticamente nenhum debate público no país sobre oportunidades iguais no acesso à educação superior. Universidades públicas foram capazes de implementar seus próprios programas, apesar da falta de leis federais sobre ação afirmativa durante o mandato de Lula, por elas terem no Brasil uma grande autonomia administrativa.

## **7. A LEI FEDERAL Nº 12.711/2012, OU “LEI DAS COTAS”**

Como os programas de ação afirmativa se espalharam pelos sistemas das universidades públicas de maneira descentralizada durante o governo Lula, eles variavam

<sup>10</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalhe.asp?idconteudo=206042>

<sup>11</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=206553>

largamente quando da aprovação da chamada “lei das cotas”, adotando diferentes critérios de admissão e se destinando a diferentes tipos de beneficiários. Essa lei cria, portanto, a expectativa de uniformização dessas iniciativas em todo o país. Contudo, vale a pena explorar algumas das possíveis implicações da redação do texto da lei para verificar se esse prognóstico se confirma.

A lei é genérica o suficiente para dar azo a interpretações diversas, quando não conflitantes, a respeito das medidas a serem adotadas. A lei declara que as universidades “reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas”.

O artigo 2º versa ainda que “em cada instituição federal de ensino superior, as vagas (...) serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”. No caso de não preenchimento das vagas segundo o critério de cor, elas devem ser redistribuídas entre os estudantes egressos do ensino médio em instituições públicas de ensino.

Contudo, o texto da lei fala em reserva de vagas, o que não significa necessariamente ocupação de vagas. Da maneira como foi redigido, o texto preserva a autonomia das universidades no que toca à organização do processo seletivo de cada universidade, o que pode resultar na não ocupação das vagas destinadas aos alunos cotistas. Isso porque outros procedimentos de avaliação, ligados ou não ao vestibular, podem barrar estudantes oriundos da escola pública e negros. Na UFRGS, por exemplo, a utilização de notas de corte<sup>12</sup> fez com que, a despeito da existência de reserva de 15% para negros desde 2007, nenhum estudante negro houvesse entrado no curso de medicina pelas cotas até 2010. Em 2010, o procedimento foi alterado, rebaixando-se a nota de corte, o que

---

12 Na UFRGS, há reserva de 15% das vagas para cotistas negros e 15% para cotistas sociais. O procedimento é o seguinte: há um critério do ponto de corte e a classificação por cursos que opera de maneira sequencial. Na fase de pré-classificação, os candidatos são ordenados segundo pontuação decrescente a partir dos escores obtidos nas provas objetivas, sem a nota da prova de redação. O passo seguinte é detectar se todas as vagas reservadas foram ocupadas por cotistas. Caso não tenham sido, estabelece-se o número de redações que serão avaliadas, multiplicando por quatro o número de vagas oferecidas em cada curso. *Candidatos posicionados além dessa classificação são excluídos, mesmo tendo vagas reservadas.* As vagas do acesso universal são preenchidas primeiramente após inclusão da nota de redação. Um novo ponto de corte é estabelecido para o preenchimento das vagas de cotistas. Preenchidas as vagas do acesso universal, multiplica-se por dois o número de vagas reservadas a cada tipo de cotista para buscar cotistas pré-classificados entre todos que romperam a barreira do ponto de corte. No caso de não haver cotistas negros entre os que romperam a barreira do ponto de corte, as vagas migram para egressos de ensino público não-negros, preferencialmente, e para o acesso universal posteriormente. Os candidatos negros, apesar da percepção aumentada das chances de seleção, são as maiores vítimas do ponto de corte.

permitiu maior entrada de estudantes negros em medicina, mas, por alguma razão obscura, não alterou sua subrepresentação em outros cursos de prestígio.

A exigência de que o candidato tenha cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas é mais branda se comparada aos critérios adotados em algumas universidades com cotas hoje. Da maneira como a lei foi formulada, o critério já exclui pessoas que fizeram cursos de progressão rápida em escolas privadas, o que é comum em candidatos mais velhos que precisam trabalhar. Ademais, tal critério não impede que as universidades, no exercício de sua autonomia, combinem a ele outros critérios mais restritivos, como, por exemplo, a exigência de um número grande de anos, se não a completude do ensino fundamental em escola pública para validar a inscrição pela cota.

A lei é completamente silente a respeito da grande heterogeneidade da qualidade das escolas públicas em nosso país. Isso porque candidatos de algumas escolas de ensino médio federal e de colégios militares e de aplicação, que não raro adotam processos altamente seletivos de admissão, podem se beneficiar da reserva de vagas, constituindo assim uma competição altamente desigual para outros cotistas.

O parágrafo único do art. 1º declara que 50% das vagas reservadas (ou seja, 25% do total) deverão ser destinadas aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salários-mínimos *per capita*. Esse critério não é isento de problemas em sua concepção e aplicação. O critério anterior, o da escola pública, já é utilizado pela maioria dos programas de ação afirmativa hoje em vigor no país como *proxy* da baixa renda dos candidatos: como é difícil comprovar ou não a renda dos candidatos, a frequência no ensino público fundamental e médio, guardadas algumas ressalvas, indica que família teria rendimentos insuficientes para colocar o estudante no ensino privado de melhor qualidade. Resta saber, portanto, qual seria a utilidade da duplicidade de critérios.

Com efeito, experiências de políticas de ação afirmativa que combinaram o critério renda ao critério étnico-racial, como é o caso da UENF e da UERJ, depois de terem experimentado alguns anos de cotas separadas (negros sem limite de renda e escola pública sem limite de renda) mostraram um declínio brutal da entrada de negros<sup>13</sup>.

O parágrafo 2º da referida lei declara que as vagas de que trata o art. 1º serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição.

---

<sup>13</sup> Dados da UENF (Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro) mostram que nos anos em que vigorou o sistema antigo, 2003 e 2004, entraram respectivamente 40 e 60 alunos não-brancos – aproximadamente 11% do total de ingressantes. A sobreposição de critérios que passou a operar no ano seguinte derrubou esse número para 19. A média de alunos não-brancos que ingressaram sob o novo regime de 2005 a 2009 é ainda menor – 13 –, o que representa apenas 3% do total de ingressantes.

Não está claro como as cotas para pretos, pardos e indígenas serão combinadas com o critério do limite de renda. No exercício de sua autonomia, as universidades podem optar desde combinar os critérios 2 e 3 integralmente, fazendo-se necessário que candidatos à cota étnico-racial cumpram o critério de renda, a dissociá-los completamente – em estados nos quais a proporção de pretos e pardos não exceda 25%, é claro – com possíveis gradações na combinação dos critérios.

A maioria dos programas hoje em funcionamento utiliza a categoria “negro”, e não preto e pardo, em seus programas. Isso teria que ser necessariamente mudado, ou as universidades ainda preservarão critérios heterogêneos no desenho de seus programas?

Segundo o parágrafo único do art. 3º, no caso de não preenchimento das vagas para pretos, pardos e indígenas, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Esse procedimento de remanejamento, a despeito de parecer sensível e razoável, tem sido o meio pelo qual as vagas formalmente reservadas para pretos e pardos, que não são preenchidas devido à aplicação de critérios de avaliação e de classificação nem sempre inclusivos, acabam sendo redistribuídas para outras categorias de candidatos, tornando na prática as cotas étnico-raciais muito menos efetivas do que prometem ser.

Os artigos 4º e 5º da lei estendem as mesmas normas para as instituições federais de ensino técnico de nível médio (IFETNMs), com a diferença de que ao invés de ensino médio é o ensino fundamental que deve ser cursado integralmente em escola pública.

Há muitos poucos estudos acerca dos IFETNMs. Devido a suas características marcadamente diferentes da educação pública superior, há de se esperar resultados diferentes da aplicação de critérios similares.

Os artigos 7º e 8º rezam que o Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, uma avaliação dos programas para a educação superior e que as instituições terão quatro anos para implantar a reserva de vagas, sendo que no mínimo terão implantar 25% por ano.

Em suma, a questão da avaliação das políticas que vão ser criadas em cada IES e IFETNMs e das que hoje existem (e que vão ser reformadas pelas normas da lei) vai ser fundamental para o sucesso da inclusão no ensino público superior e técnico em nosso país. É improvável que as universidades adotem todas o mesmo desenho de ação afirmativa, mas sim que permaneçam em funcionamento os diversos procedimentos de seleção e avaliação. É também improvável que o governo produza mais regulamentação, pelo menos no plano legal. Assim, o futuro em médio prazo deve ser o de uma diversidade de abordagens e acomodações à nova lei, diversidade essa que vai também produzir resultados diferentes. Entre outras coisas, a política tem por fim regular a oferta, mas não o resultado. Ademais, a lei não toca no assunto da permanência, fundamental

do ponto de vista da efetivação da inclusão no ensino superior. Nessa seara, as universidades agem cada uma a seu modo, quando agem.

Vozes contrárias às políticas de ação afirmativa, temporariamente silenciadas pela vitória das políticas no STF, se juntam a outras vozes na defesa da autonomia universitária, que estaria sendo supostamente violada pela nova lei. Ou seja, nos anos que se seguem, o debate público sobre as políticas de inclusão no ensino superior e técnico vai continuar, agora voltado para questões de avaliação da eficácia e eficiência das políticas, além dos argumentos acerca da justiça e da identidade individual e coletiva, que sempre ressurgem nesse debate.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A oposição à ação afirmativa racial no Brasil se deve muito ao antigo mito das relações de raça no Brasil, que seriam harmoniosas e desprovidas de conflito. Narra-se uma história de “miscigenação” e de ausência de discriminação e de preconceito, que teria definido as relações sociais entre os brasileiros até os dias presentes. Às vezes, chamado de mito da “democracia racial”, essa narrativa foi desenvolvida por intelectuais brasileiros do século XX, como Gilberto Freyre e outros, além de alguns estrangeiros. Isso funcionou bem como um antídoto contra várias teorias racistas e foi adotado pelo Estado como o centro de uma discussão sobre identidade nacional e integração social. Contudo, com o retorno do Brasil à democracia liberal na década de 1980, esse mito foi se tornando um obstáculo em vez de suporte à expansão dos direitos e oportunidades civis, políticos e sociais.

Hoje, o mito é sistematicamente usado para negar a existência do racismo e da discriminação no Brasil, apesar da abundância de dados e análises demográficas, econômicos e sociais que, desde a década de 1950, mostram fortes diferenças em termos de renda e oportunidades entre brancos e não brancos. Poucos são mais estridentes na oposição à ação afirmativa que os comentaristas da grande mídia – particularmente da Rede Globo e do grupo Abril. Além de assumirem uma postura editorial contra ações afirmativas, esses canais de mídia dão voz a jornalistas, acadêmicos e intelectuais públicos engajados em combater a ação afirmativa através de uma variedade de argumentos (CAMPOS, FERES e DAFLON, 2011; FERES e DAFLON, 2009).

Seus argumentos assumem três principais formas: o primeiro acusa os formuladores de políticas de importar um sistema de classificação racial dos Estados Unidos, que causará a “racialização” da sociedade Brasileira e criará conflitos raciais num país que não os possuía anteriormente. Em outras palavras, ações afirmativas erodiriam a identidade nacional do Brasil, que seria baseada na harmonia racial e na mistura de raças. O segundo é um argumento mais jurídico, segundo o qual programas de ação afirmativa violam o princípio da equidade da Constituição Brasileira ou simplesmente minam o princípio republicano da igualdade legal e política. Finalmente, o terceiro argumento retrata programas de ação afirmativa como ineficientes por terem falhas pro-

cedimentais, como a suposta impossibilidade de separar negros dos brancos no Brasil, ou produzirem resultados não intencionais, como a exclusão dos brancos pobres ou o benefício apenas da classe média negra<sup>14</sup>.

Esses argumentos são bem parecidos com aqueles usados nos Estados Unidos, com a exceção do argumento da “democracia racial”, que no Brasil é evocado frequentemente<sup>15</sup>. Isto é, enquanto nos Estados Unidos os opositores das ações afirmativas a acusam de trair a tradição nacional de igualdade diante da lei, no Brasil as ações afirmativas são acusadas de violar um tipo diferente de identidade, baseada na tolerância racial e na mistura de raças.

Ao se ler os maiores jornais e revistas do Brasil, é possível pensar que a questão da ação afirmativa gira em torno de um impasse em um debate acrimonioso entre os autoproclamados acadêmicos liberais defendendo a virtude republicana da harmonia social contra militantes autointeressados colonizados pela Fundação Ford e suas categorizações “racialistas” norte-americanas. A realidade, contudo, é bastante diferente – programas de ação afirmativa têm sido apoiados por muitos brasileiros. Ainda assim, intelectuais e políticos que discordam deles fizeram um esforço coletivo em trazer pelo menos dois casos contra programas de ação afirmativa diante do Supremo Tribunal Federal.

No cômputo geral, o papel do governo federal na disseminação de políticas de ação afirmativa para o ensino superior em nosso país foi complexo. Lula foi um apoiador pragmático, porém efetivo das ações afirmativas sensíveis à raça no Brasil, ajudando, portanto, a fazer avançar o debate sobre o propósito das universidades e sua função social. Sem assumir a ação afirmativa como uma das bandeiras principais de seu governo, permitiu que o Estado e a sociedade civil estabelecessem uma conversação que redundou no sucesso dessas iniciativas. Ao mesmo tempo, seu governo criou uma série mais ou menos articulada de incentivos que contribuíram para esse fim. Sua sucessora, Dilma Vana Rousseff (2011-), ao assumir, encontrou uma situação na qual a ação afirmativa era uma realidade. Ainda que tenhamos pouco tempo para avaliar, suas ações parecem que vão no sentido do aprofundado dessas políticas, a exemplo da recente sanção à lei que institui a obrigatoriedade da adoção de ações afirmativas raciais e sociais nas universidades federais. Há sinais positivos de que as políticas de ação afirmativa, que atendem tanto o critério classe social (via o critério escola pública) como raça, estão mudando a face da educação superior em nosso país, pelo menos no que toca ao acesso a instituições de ensino de qualidade, caso das universidades públicas. De 2004 a 2011, a proporção de pessoas pertencentes à faixa dos 20% de menor renda da população brasileira aumentou sua presença no ensino

---

14 Ver a maioria dos ensaios reunidos em Peter Fry, Yvonne Maggie, Simone Monteiro, e Ricardo Ventura Santos, eds., *Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007).

15 Para uma análise mais profunda, ver João Feres Júnior, “Ação afirmativa: política pública e opinião,” *Sinais Sociais* 3, no. 8 (2009): 38–77.

superior de 0,6% para 4,2%. Ao mesmo tempo, os pretos saltaram de 5% para 8,8% e os pardos, de 5,6% para 11% (INEP 2012). São saltos significativos para tão pouco tempo e certamente nem todo esse movimento deve ser creditado às políticas de ação afirmativa, mas elas certamente tiveram seu papel. Restam, contudo, algumas questões fundamentais: Quão efetivas seriam essas medidas na produção de uma sociedade mais justa, sem os níveis desumanos e vergonhosos de desigualdade que têm marcado a história de nosso país? Quais são os limites dos efeitos de tais medidas na promoção da democratização da própria universidade? Essas são questões que somente o tempo nos permitirá responder.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAMPOS, Luiz Augusto ; DAFLON, V. T. ; FERES JUNIOR, J. Cotas no STF: os argumentos como eles são. *Insight Inteligência* (Rio de Janeiro), v. 49, p. 124-136, 2010.
- DAFLON, V. T. ; FERES JUNIOR, J. Ação afirmativa na revista Veja: informação ou militância?. In: *33º Encontro Anual da Anpocs*, 2009, Caxambu. Website do 33º Encontro Anual da Anpocs, 2009.
- FERES JUNIOR, J. ; CAMPOS, Luiz Augusto ; DAFLON, V. T. Fora de quadro: as ações afirmativas nas páginas d'O Globo. *Contemporânea: Revista de Sociologia da UFSCAR*, v. 2, p. 61-83, 2011.
- Htun, Mala (2004). "From 'Racial Democracy' to Affirmative Action: changing state policy on race in Brazil". In: *Latin American Research Review*, vol. 39, nº 1.
- INEP. 2012. *Censo da Educação Superior 2011*. Brasília: Ministério da Educação - MEC.
- IPEA (2008) *Retrato das desigualdades de gênero e raça: Análise preliminar dos dados*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- José Murilo de Carvalho e Mônica Grin, "Educação pública elitista?" *Ciência Hoje* 34, no. 203 (Abril 2004): 16–20.
- Maria Helena Tachinardi, "Rio Branco vai incentivar candidatos negros," *Gazeta Mercantil*, Janeiro 9, 2002.
- Ministério da Educação (2007). *Reuni: Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Diretrizes Gerais*. Documento Elaborado pelo Grupo Assessor nomeado pela Portaria nº 552 SESu/MEC, de 25 de junho de 2007, em complemento ao art. 1º §2º do Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2012). *Bolsas ofertadas por ano*. Disponível em: [http://siteprouni.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsas\\_ofertadas\\_ano.pdf](http://siteprouni.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf)
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (2002) *Brasil sem racismo: programa de governo 2002 Coligação Lula Presidente*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo
- PEREIRA, Amauri Mendes (2003) "Um raio em céu azul: reflexões sobre a política de cotas e a identidade nacional brasileira". *Estudos Afro-Asiáticos*, vol.25, n.3, pp. 463-482.

- Santos, Renato Emerson dos (2006) “Política de cotas raciais nas universidades brasileiras – o caso da Uerj”. Feres, João & Zoninsein, Jonas (Orgs.). *Ação Afirmativa e Universidade*. Brasília: UnB, pp. 110-135
- Sergei Soares, Kaizôlwakami Beltrão, Maria Ligia de Oliveira Barbosa, e Maria Eugénia Ferrão, *Os mecanismos de discriminação racial nas escolas brasileiras* (Ipea, Ford Foundation, 2005): 54

*Recebido em: 10/11/2012*

*Aceito em: 20/11/2012*