



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Ciências Sociais

Luma Doné Miranda

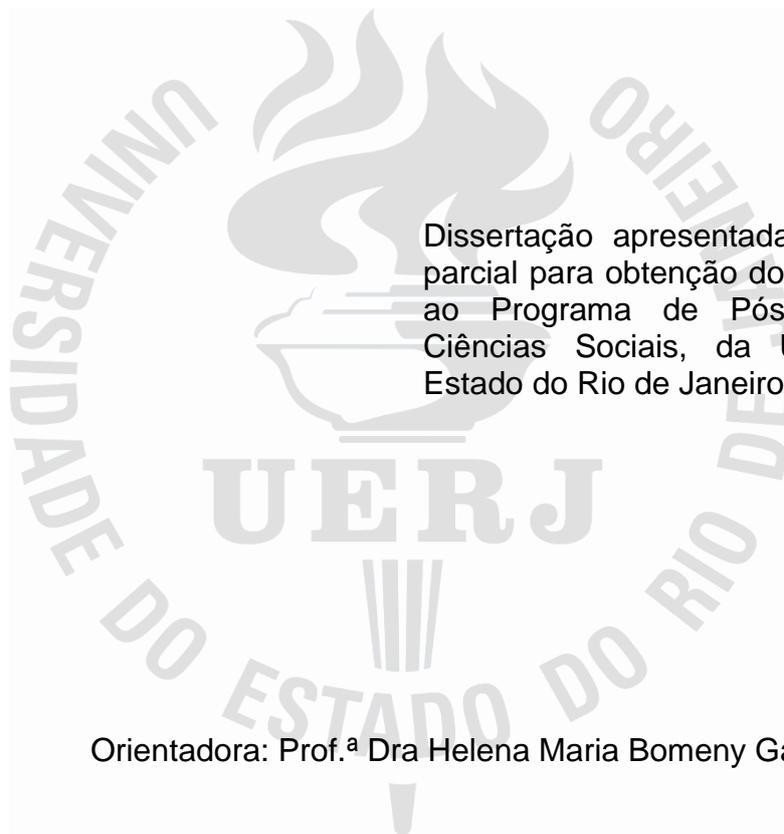
**Ações afirmativas no Ensino Superior: o debate no Congresso
Nacional**

Rio de Janeiro

2018

Luma Doné Miranda

Ações afirmativas no Ensino Superior: o debate no Congresso Nacional



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dra Helena Maria Bomeny Garchet

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

M672 Miranda, Luma Doné
 Ações afirmativas no Ensino Superior: o debate no Congresso Nacional /
 Luma Doné Miranda. – 2018.

 138f.

 Orientador: Helena Maria Bomeny Garchet
 Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
 Instituto de Ciências Sociais
 Bibliografia.

 1. Programa de ações afirmativas – Teses. 2 Política Pública – Teses. 3.
 Ensino Superior – Teses. I. Garchet, Helena Maria Bomeny. II. Universidade
 do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Sociais. III. Título.

CDU 323.4(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Luma Doné Miranda

Ações afirmativas no Ensino Superior: o debate no Congresso Nacional

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 14 de março de 2018.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Helena Maria Bomeny Garchet (Orientadora)
Instituto de Ciências Sociais - UERJ

Prof.^a Dr. João Trajano de Lima Sento-Sé
Instituto de Ciências Sociais – UERJ

Profa. Dra. Andréa Lopes da Costa Vieira
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2018

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos membros do grupo PET - Diagnóstico e Análise de Políticas de Ação Afirmativa, pelo intenso debate. Ao Felipe Bellido, pelas ricas contribuições. À minha mãe, Daisy Doné, pela paciência. E ao *cookie* da Yasmim Issa, porque sem ele eu não teria aguentado este mestrado.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é resultado de minha trajetória durante o mestrado. Ainda que pareça ser resultado de um processo individual, esta dissertação é fruto de um trabalho coletivo de trocas e aprendizagem. Agradeço, então, aos que contribuíram a chegada deste momento.

Agradeço à minha mãe, Daisy Doné e a minha irmã, Fernanda Doné, por toda paciência e compreensão nos feriados que não pude viajar, nos momentos que não pude me fazer presente e pelas risadas nos momentos de estresse.

Agradeço à minha orientadora, Helena Bomeny, pela confiança e pelo aprendizado ao longo destes dois anos.

Agradeço à professora Andréa Lopes que me orientou ao longo da graduação e contribuiu para esta dissertação desde sua fase inicial.

Agradeço ao professor João Trajano pelas contribuições feitas durante minha banca de qualificação.

Agradeço ao meu companheiro, Felipe Bellido, que trilhou junto comigo esta trajetória do mestrado e fez profundas contribuições a esta pesquisa.

Agradeço aos membros do grupo PET – Diagnóstico e Análise de Políticas de Ações Afirmativas pelos debates acalorados sobre a temática.

Agradeço aos meus amigos, Gabriel Melo e Bruno Conceição, pelos aportes na literatura de partidos políticos.

Agradeço à minha amiga e companheira de mestrado, Yasmim Issa, por todo apoio no final das disciplinas, das risadas na volta para casa e dos *cookies* da felicidade.

Agradeço aos meus amigos, Elizabeth Silva e Thiago Bonfim. Muitas questões que surgiram nesse trabalho foram por conta da experiência de vestibular deles.

Agradeço ao secretário do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Wagner Aguiar de Souza, pela disponibilidade sempre que precisei, mesmo nos momentos de greve da universidade, sempre com bom humor e carinho.

Agradeço a UERJ e a todos os funcionários que resistiram ao descaso promovido pelo governo estadual.

Agradeço ao pessoal da Associação de Pessoas com Doenças Inflamatórias Intestinais do Estado do Rio de Janeiro, no qual faço trabalho voluntário, pelo apoio e compreensão nos momentos em que me fiz ausente.

Agradeço à equipe e aos alunos do pré-vestibular comunitário Construindo Saber pelos ensinamentos sobre a temática do ensino público.

Agradeço aos meus amigos do curso de francês do CLAC/UFRJ, especialmente o Diego Felipe que me ajudou com banco de dados do IBGE.

Agradeço aos amigos que fiz na pós-graduação do PPCIS/UERJ.

Por fim, agradeço à CAPES que fomentou esta pesquisa.

Então a questão fundamental é: como animamos uma nova geração para o pensamento crítico? A dificuldade fundamental é que a universidade é da classe média, tem as esperanças e as tragédias da classe média. Algumas vezes visita o pobre, chora com o pobre, mas volta para casa. É um mundo peculiar.

Alysson Leandro Mascaro

RESUMO

MIRANDA, Luma Doné. **Ações afirmativas no Ensino Superior**: o debate no Congresso Nacional. 2018. 138p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

A presente dissertação analisou a formulação de políticas de ações afirmativas para o ensino superior público no Congresso Nacional Brasileiro que originaram a lei nº 12.711/12. A partir do método de análise de conteúdo, a pesquisa esteve pautada nos documentos produzidos na Câmara dos Deputados Federais e no Senado. Sob a perspectiva do ciclo da política pública formulado por Stephen Ball, buscou-se compreender quais grupos foram contemplados com este tipo de política bem como os atores envolvidos no desenvolvimento. Como resultado, percebemos que havia uma preferência na reserva de vagas como modalidade das ações afirmativas e dos estudantes de escola pública como grupo alvo. Do mesmo modo, procuramos analisar os argumentos presentes na criação da lei. Encontramos a justificativa da desigualdade de renda sendo mobilizada de forma recorrente pelos atores.

Palavras-chaves: Ações Afirmativas. Ensino Superior. Política Pública.

ABSTRACT

MIRANDA, Luma Doné. **Affirmative actions in College Education**: the debate in the national congress. O Debate no Congresso Nacional. 2018. 138p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

The present dissertation analyzed the formulation of affirmative action policies for public higher education in the Brazilian National Congress that originated the law 12.711 / 12. Based on the content analysis method, the research was based on documents produced in the Federal Chamber of Deputies and the Senate. From the perspective of the public policy cycle formulated by Stephen Ball, it was tried to understand which groups were contemplated with this type of policy as well as the actors involved in the development. As a result, we noticed that there was a preference in the reserve of vacancies as a modality of affirmative actions and public school students as a target group. In the same way, we try to analyze the arguments present in the creation of the law. We find the justification of income inequality being mobilized recurrently by the actors.

Keywords: Affirmative Actions. College education. Public Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Questões norteadoras para a aplicação da abordagem do ciclo de políticas no contexto da produção de texto.....	18
Quadro 2 -	Questões norteadoras para a aplicação da abordagem do ciclo de políticas no contexto da influência.....	19
Gráfico 1 -	Modalidade de políticas de ações afirmativas dos projetos de lei protocolados entre 1999 e 2012 (Em absoluto).....	53
Gráfico 2 -	Grupo alvo dos projetos de lei protocolados entre 1999 e 2012 (Em absoluto).....	55
Quadro 3 -	Frequência das justificativas por ações afirmativas no Congresso Nacional entre 1999 e 2012 (Em absoluto e percentual).....	63
Quadro 4 -	Frequência das justificativas secundárias por ações afirmativas no Congresso Nacional entre 1999 e 2012 (Em absoluto e percentual).....	64
Quadro 5 -	- Quantidade de projetos protocolados por partido no Congresso Nacional com intuito de instituir ações afirmativas no ensino superior público entre 1999 e 2012. (Em absoluto).....	80
Tabela 1 –	Partidos de Esquerda para Direita: 1990 – 2009.....	82
Quadro 6 -	Parlamentares que foram relatores nas comissões do Congresso Nacional.....	115
Quadro 7-	Projetos de lei que dispõe sobre ações afirmativas no ensino superior brasileiro protocolados no Congresso Nacional e as modalidades apresentadas.....	132
Quadro 8 -	Comparativo entre o PL nº 73/1999 e a lei 12.711/2012.....	135
Quadro 9 –	Comparativo entre os artigos do PL nº 3627/2004 e a lei 12.711/2012.....	137

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CE	Ceará
DEM	Democratas (partido)
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MA	Maranhão
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Reformador
PRP	Partido Republicano Progressista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	– Organização das Nações Unidas
RR	Roraima
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SP	São Paulo
TEM	Teatro Experimental do Negro
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UNB	Universidade de Brasília
UNESCO	A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a

Cultura.

USP

Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. AÇÕES AFIRMATIVAS NO CAMPO TEÓRICO E PRÁTICO	22
1.1. O Conceito de Ações Afirmativas	22
1.2. Ações afirmativas em um contexto histórico	27
1.3. Ações Afirmativas no Brasil	33
2. ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI COM INTUITO DE INSTITUIR AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO	52
2.1. O projeto de ações afirmativas e o grupo alvo	52
2.2. As justificativas	61
2.3. Partidos e a política de ação afirmativa	77
3. A TRAMITAÇÃO DA LEI 12.711/12 E OS EMBATES NO CONGRESSO NACIONAL	88
3.1. A tramitação do PL 73/1999 a partir de 2003	90
3.2. O PL nº 73/99 vai a plenário	102
3.3. A tramitação do Senado Federal	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS	122
APÊNDICE A - Projetos de lei analisados	132
APÊNDICE B – As mudanças ocorridas no projeto de lei inicial e a lei aprovada	135
APÊNDICE C – Comparativo entre os projetos de lei nº 3627/04 e a lei nº 12.711/12	137

INTRODUÇÃO

O ano de 2012 foi significativo para as políticas de Ações Afirmativas no ensino superior. Em Abril deste ano, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou constitucional a seleção de estudantes negros a partir de cotas na Universidade de Brasília (UNB). Em Agosto do mesmo ano, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.711 que reserva 50% das vagas nos cursos de graduação para estudantes de escola pública, com renda inferior a um salário mínimo e meio per capita, negros, pardos e indígenas.

Ainda em Novembro de 2012, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) comemorou, com um seminário, os 10 anos de políticas de ações afirmativas em sua instituição. Deste encontro produziu-se um documento denominado “*Carta do Rio: celebrar, consolidar e ampliar as políticas de Ações Afirmativas*”. Neste escrito, participantes de diversas universidades, além de outras instituições ligadas à educação, promoção da igualdade e movimentos sociais saudaram as conquistas que obtiveram e ressaltaram que ainda existem dificuldades a serem combatidas.

Consideramos que este momento de expansão e consolidação das políticas de ação afirmativa no ensino superior representa um marco na construção da cidadania e na diversificação das oportunidades para uma parcela significativa da população brasileira. Há inúmeras dificuldades que não foram superadas e as ações afirmativas ainda enfrentam preconceitos e incompreensões que podem colocar em risco as conquistas até aqui alcançadas. (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2012, p.2)

A presente dissertação se insere neste contexto. Seu principal objetivo é analisar os debates ocorridos no processo de formulação da lei nº 12.711/12. Esta lei tramitou no Congresso Nacional durante treze anos. O projeto de lei inicial, doravante PL, foi apresentado pela deputada Nice Lobão (PFL/MA) em 1999 e recebeu a numeração 73/99. Esta proposição tinha objetivo de reservar 50% das vagas em universidades públicas apenas para estudantes de ensino médio. A forma de acesso a estas vagas ocorreria através do coeficiente de rendimento dos estudantes durante o ensino médio.

Contudo, a redação final do projeto reservava vagas para estudantes de escolas públicas, pretos, pardos, indígenas e pessoas com baixa renda. Neste sentido, esta dissertação pretende mapear as mudanças ocorridas durante a tramitação desta lei.

Para além da forma expressa na lei, outro fato que instigou esta dissertação foi o partido da deputada que protocolou o projeto de lei nº 73/99. O Partido da Frente Liberal – PFL¹, além de apresentar este projeto, também registrou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF – questionando a política de ação afirmativa na Universidade de Brasília – UNB. Em um primeiro momento, pode-se parecer contraditória a movimentação deste partido. Entretanto, esta arguição estava dirigida ao critério racial/cor contido na política de ações afirmativas da UNB, enquanto o projeto apresentado por Nice Lobão, não possuía este critério.

Foi levando em conta tal panorama que as hipóteses deste trabalho foram construídas. A hipótese principal é que houve certa polaridade quanto à raça/cor e classe no grupo alvo das políticas de ação afirmativa no ensino superior federal brasileiro. A hipótese secundária, em um contexto de formulação de políticas públicas, sustenta que apenas com a entrada do Partido dos Trabalhadores na presidência da república, em 2003, que a temática de ações afirmativas no ensino superior realmente se tornou uma agenda no Congresso Nacional.

Metodologia

Para fazer este estudo foi escolhido o método de análise de conteúdo. Este tipo de investigação busca, através da origem dos enunciados, formas de explicar e justificar determinados fenômenos. (BARDIN, 1977, p. 38).

“Nesse sentido, a análise de conteúdo relaciona as estruturas semânticas (significantes) com estruturas sociológicas (significados) dos enunciados e articula a superfície dos textos com os fatores que determinam suas características (variáveis psicossociais, contexto cultural, contexto e processo de produção da mensagem).” (MINAYO apud CAPELLE et. al., 2003, p. 6).

¹ Já com o nome de Partido Democratas (DEM)

Um dos precursores deste método foi Harold Dwight Lasswell, norte-americano, formado pela Universidade de Chicago, em seu livro “a linguagem da política”. Este escrito utilizava a análise de discurso para compreender as propagandas políticas. Contudo, no campo das ciências sociais brasileiras, a análise de conteúdo é mais popular na perspectiva de Laurence Bardin, professora-assistente de Psicologia na Universidade de Paris V, em seu livro “análise de conteúdo” onde buscou estudar as comunicações de massas.

Em seu livro, Bardin (1977) propõe algumas etapas para o processo de análise de conteúdo. A primeira é leitura detalhada das fontes do trabalho. A segunda estabelece o recorte do tema tratado. A terceira propõe formular categorias de análise através dos documentos e do referencial teórico. Estas categorias podem ser tanto de aproximação quanto de distanciamento. E por fim, determina a inferência com base no referencial teórico.

Neste âmbito, a análise de conteúdo procura, através dos documentos escolhidos, classificar os temas que surgem para auxiliar a compreensão das motivações para tal discurso. Esta trajetória pode ter diversas fontes de dados como notícias, relatórios, discursos políticos e entrevistas (SILVA e FOSSÁ, 2015, p. 2).

O objetivo deste tipo de pesquisa é compreender certo pensamento através da mensagem expressa no texto. (CAREGNATO e MUTTI, 2006, p. 684). A principal característica da análise de conteúdo é a produção de inferências. Estas são embasadas a partir de situações concretas entre seus produtores e a teoria (CAMPOS, 2004, p.613). É esta característica que separa a análise de conteúdo da descrição exaustiva de uma determinada temática.

Para tanto, o trabalho estará pautado em dados quantitativos e qualitativos advindo de discussões bibliográficas sobre a temática, atas de reuniões, documentos encontrados nos diários da Câmara dos Deputados Federais e do Senado e áudios das reuniões deliberativas. Deve-se destacar que a presente dissertação analisa apenas documentos oficiais do Congresso Nacional. Neste sentido, o ponto de vista apresentado aqui é observado apenas na construção dos documentos e não produziu nenhum tipo de entrevista com parlamentares ou grupos de influência.

Entendendo a tramitação de um projeto de lei no congresso nacional como sendo alvo de disputas, além dos documentos produzidos durante a tramitação, serão analisados todos os projetos de lei protocolados neste período que tenham

como objetivo criar uma política de ação afirmativa no ensino superior público. Neste sentido, o primeiro recorte feito no trabalho é temporal. Foram selecionados os projetos de lei protocolados desde 1999, ano do projeto originário até a criação da lei nº 12.711 em 2012. A escolha do recorte temporal tem o objetivo de abarcar o maior número possível de projetos de lei com essa temática, ao mesmo tempo em que compreende a limitação de debate após a lei ser sancionada².

Outro recorte é o ensino superior público. Entendendo que as ações afirmativas permeiam vários campos, inclusive o do ensino superior particular, a escolha pelos projetos de lei voltados para o setor público se justifica devido ao debate relacionado à democratização do acesso estar centrado na questão do vestibular. Assim, ao analisar apenas o ensino superior público, podemos perceber os locais de fala e as ideologias que permeiam toda a discussão de uma educação gratuita.

Quanto às categorias trabalhadas, optou-se por criá-las a partir das temáticas que se apresentavam nos projetos de lei. O termo classe estará relacionado à desigualdade de renda. Já a expressão “alunos oriundos de escolas públicas” foi designada aos estudantes que terminaram seus estudos em escola pública. Quanto à questão raça/cor, será trabalhada conforme o termo apresentado pelos documentos. Contudo, é importante ressaltar que compartilhamos da convicção segundo a qual raça não existe cientificamente.

Para que não haja dúvidas ou mal-entendidos sobre o conceito de raça que estamos utilizando, ressaltamos que a raça não existe cientificamente, bem como não é uma realidade natural. Raça é uma construção social e não um conceito biológico. Desse modo, enfatizamos que, embora a raça não exista cientificamente, ela existe socialmente. (BERNARDINO, SANTOS e SILVÉRIO, 2009, p. 215)

Para encontrar os projetos de lei com a temática de ações afirmativas foram usados dois filtros nos sítios do Senado e da Câmara dos Deputados Federais. O primeiro filtro foi a expressão “ações afirmativas”. O segundo foi a palavra “cota”. Este último diz respeito o nome popular utilizado para denominar as políticas de ações afirmativas.

² Em 2016, com este trabalho em andamento, a lei se modificou novamente, criando mais um grupo-alvo. Nesta nova redação, foi incluída a reserva de vagas para pessoas com deficiência. Contudo, esta temática não será abordada aqui tendo em vista que a fase de coleta de dados da pesquisa já havia terminado.

Referências teóricas e metodológicas

A presente dissertação está pautada na teoria do ciclo das Políticas Públicas³. Esta tese foi criada por Stephen Ball para analisar o caminho das políticas públicas educacionais e sociais. Ball, ao longo de sua trajetória acadêmica contou com algumas colaborações para escrever sobre a temática. Neste trabalho serão utilizados, além dos escritos de Ball, os textos escritos com contribuições de Richard Bowe e Jefferson Mainardes.

Ball e Bowe (1992, p.100) em seu texto “*Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues*”, onde discutem sua pesquisa sobre o Currículo Nacional na Inglaterra e no País de Gales, propõem que a política pública possui três momentos contínuos. O primeiro momento, denominado “*intended policy*”⁴, representa o período onde há intenção de criar alguma política. Esta intenção não deve ser entendida como apenas oriunda do governo e sim de diversos atores. O segundo momento, designado “*actual policy*”⁵, retrata como a política está sendo constituída e desenhada antes de ser colocada em prática. O último momento, chamado de “*policy-in-use*”⁶, constitui o período em que se discutem a repercussão da política.

No mesmo ano, com a publicação do livro “*Reforming education and changing schools*”, Ball e Bowe (1992) aprofundam a teoria do ciclo da política pública trazendo elementos menos rígidos. Neste sentido, estes autores apresentam a política pública como inserida em três circunstâncias relacionadas e sem uma dimensão temporal. A primeira é o contexto da influência, as políticas públicas, normalmente, começam a ganhar forma aqui. Este momento se caracteriza pela formação de discursos políticos e opiniões públicas. Do mesmo modo, o processo se desenvolve dentro do legislativo, mas com influência de outros atores.

A segunda é o contexto de influência. É neste momento que o texto da política pública é produzido. A elaboração dos documentos é persuadida por ideologias. Assim, ao final da produção, o texto se transfigura no resultado de uma negociação entre parlamentares e outros atores. Por fim, o contexto da prática, onde

³ Agradeço ao professor Jefferson Mainardes pela sugestão de literatura no curso “Epistemologias da Política Educacional” realizado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

⁴ Política Pretendida (tradução minha).

⁵ Política Real (tradução minha)

⁶ Política em uso (tradução minha).

a política pública, materializada em um documento, se abre a interpretações e a maneiras de aplicá-la.

Em 1994, Ball publica o livro *“Education reform: a critical and post-structural approach”*. Neste escrito o autor cria dois novos momentos no ciclo da política pública. O primeiro leva em consideração os contextos e resultados. E o segundo, propõe analisar as desigualdades criadas com a própria política desenvolvida. Assim, Ball defende que a política não tem apenas resultados e sim efeitos (MAINARDES, 2006, p.55).

Durante uma entrevista, em 2007, Ball assinala que o ciclo da política pública é um método. Contudo o autor pondera:

É uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. Algumas pessoas o leram e interpretaram como se eu estivesse descrevendo políticas e os processos de elaborá-las. O ciclo de políticas não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são ‘feitas’ (BALL, 2009, p. 305).

A teoria do ciclo da política pública, neste sentido, é uma ferramenta para analisar como as políticas públicas são elaboradas. Ao longo dos anos 1990, Ball desenvolveu e reformulou a metodologia, acrescentando novos elementos para a análise.

Jefferson Mainardes, em seu artigo “Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas Educacionais” sugere algumas perguntas para as pessoas que estão analisando contextos a partir da teoria do ciclo da política pública. Estes são:

Quadro 1 - Questões norteadoras para a aplicação da abordagem do ciclo de políticas no contexto da produção de texto.

- | |
|--|
| <p>1 - Quando se iniciou a construção do texto da política?</p> <p>2 - Quais os grupos de interesse representados no processo de produção do texto da política? Quais os grupos excluídos? Houve espaço para a participação ativa dos profissionais envolvidos na construção dos textos?</p> <p>3 - Como o texto (ou textos) da política foi(foram) construído(s)? Quais as vozes “presentes” e “ausentes”?</p> <p>4 - Houve a intenção de buscar consensos na construção do texto (escrito ou não)? Como eles foram atingidos?</p> <p>5 - Quais são os discursos predominantes e as ideais-chave do texto? Que intenções, valores</p> |
|--|

- e propósitos eles representam?
- 6 - É possível identificar interesses e opções não explicitados (ocultos) no texto?
- 7 - Há no texto da política influências de agendas globais, internacionais ou nacionais; de autores estrangeiros ou de compromissos partidários?
- 8 - Como é a linguagem do texto? É possível identificar o estilo do texto (writerly, readerly, a combinação de ambos os estilos)?
- 9 - Há inconsistências, contradições e ambiguidades no texto?
- 10 - Quem são os destinatários (leitores) do texto elaborado?
- 11 - Além do texto ou textos principais, houve a produção de textos secundários (subsídios, orientações, manuais, diretrizes)?
- 12 - Os textos são acessíveis e compreensíveis?

Fonte: MAINARDES, 2006.

Quadro 2 - Questões norteadoras para a aplicação da abordagem do ciclo de políticas no contexto da influência.

- 1 - Quais são as influências e tendências presentes na política investigada? Por que a política emergiu agora?
- 2 - Há influências globais/internacionais? Há influências nacionais e locais? Como elas se relacionam?
- 3 - Como o discurso da política foi constituído no decorrer do tempo? É possível traçar a genealogia completa do discurso da política?
- 4 - No desenvolvimento do discurso da política é possível observar a configuração de diferentes versões da política (versões conservadoras, progressistas etc.)?
- 5 - Qual a origem das influências globais e internacionais? (World Bank, organismos multilaterais, movimentos internacionais de restauração conservadora, de renovação ou resistência)
- 6 - Quem são as elites políticas e que interesses elas representam?
- 7 - Que outros grupos têm exercido ou tentado exercer influência?
- 8 - Quais são os interesses e grupos de interesse mais poderosos?
- 9 - Existiam influências globais/internacionais, nacionais ou locais operando antes mesmo da emergência da formulação da política.

Fonte: MAINARDES, 2006.

Apresentamos aqui apenas as perguntas dos contextos de produção de texto e da influência. Estes dois momentos orientarão esta dissertação durante a análise da tramitação da lei 12.711/12. O momento da produção de texto nos auxilia a compreender como os projetos de lei são formulados, quais grupos foram beneficiados e quais os questionamentos foram levantados. O contexto da

influência nos ajuda a compreender quais foram os discursos mobilizados para aprovação desta política, bem como quais grupos de pressão, nacionais e internacionais, participaram do debate.

O interesse pela pesquisa e sua justificativa

A pesquisa realizada nesta dissertação advém de indagações que surgiram no projeto de pesquisa e extensão “Diagnóstico e Análise de Políticas de Ações Afirmativas”. Durante os cinco anos que participei deste projeto debruicei minha análise sobre a implementação da lei nº 12.711/12, analisando os Termos de Adesão⁷ das universidades no Rio de Janeiro.

Os resultados desta análise mostraram que as universidades federais não possuíam um padrão homogêneo para adoção da referida lei⁸. A partir deste panorama, surgiu a dúvida de como e quais critérios foram criados nos debates ocorridos para que estas normas fossem validadas. Assim, com esta pergunta, a presente pesquisa se iniciou.

A temática é relevante por se tratar de uma política pública de inclusão. Este tipo de política busca englobar grupos historicamente excluídos e não representados. Neste sentido, a dissertação se torna significativa por compreender como são formuladas políticas com o objetivo de inserir esses grupos em espaços não ocupados. Além disto, por se tratar de uma política voltada para grupos étnico-raciais, este trabalho percebe os atuais discursos sobre as relações raciais no Brasil.

Do mesmo modo, a análise da tramitação no Congresso Nacional nos permite perceber as preocupações que surgiram a partir da formulação desta lei. Ao passo que a investigação dos documentos produzidos busca lançar a luz aos discursos e as posições adotadas sobre este tipo de política.

⁷ Nestes termos as universidades federais assinalam como serão distribuídas as vagas dos cursos de graduação a partir dos critérios apresentados na lei 12.711/12.

⁸ Ver mais em CRUZ e MIRANDA, 2017.

Estrutura dos capítulos

No capítulo 1 abordaremos o conceito de ações afirmativas e os questionamentos que surgem a partir deste conceito. Mostraremos o surgimento das políticas afirmativas na Índia, país pioneiro, e seus desdobramentos. Em adição, mostraremos que mesmo a modelagem das ações afirmativas tendo sido feita na Índia, o termo só foi criado nos Estados Unidos em 1961. Ao fim, serão analisadas as experiências de ações afirmativas no Brasil e o questionamento do ideal de que não existia racismo no país. O objetivo deste capítulo é analisar os conceitos e apontamentos sobre as ações afirmativas ao longo da história.

No capítulo 2 analisaremos os projetos de lei que possuíam o objetivo de instituir ações afirmativas no ensino superior público. Neste capítulo, serão estudadas 26 proposições com base no modelo de ações afirmativas propostas por tais projetos. A análise será quantitativa e qualitativa. Para os dados quantitativos foram criadas categoriais prévias de análise. Observarei quais modalidades da política afirmativa, bem como os partidos que apresentam os projetos e os grupos-alvo que foram mobilizados na criação destas proposições. Na análise qualitativa, serão apreciadas as justificativas para a criação de determinada política.

A finalidade deste capítulo é apresentar um panorama sobre as discussões acerca das ações afirmativas no ensino superior, bem como compreender que projetos de ações afirmativas estavam sendo desenhados para o Brasil.

No capítulo 3 trataremos dos treze anos de tramitação do projeto de 12.711/12 no Congresso Nacional. Para tanto, serão analisados os documentos formulados durante este processo. Além dos documentos, investigaremos os áudios das reuniões e audiências públicas que ocorreram. O objetivo do capítulo é compreender quais discursos foram mobilizados para aprovação desta lei, além perceber quais os grupos de influência que participaram da tramitação.

1. AÇÕES AFIRMATIVAS NO CAMPO TEÓRICO E PRÁTICO

1.1. O Conceito de Ações Afirmativas

Para compreender o debate sobre as políticas de Ação afirmativa que ocorreu no Congresso Nacional faz-se necessário, primeiramente, analisar o conceito que envolve a temática. Ação afirmativa foi uma formulação trabalhada por diversos autores e ressignificada ao longo do tempo. Sua plasticidade se encontra tanto pelo seu princípio quanto pelo público alvo.

Seguida antes como uma prática apoiada em outros conceitos (igualdade, diversidade, diferença, discriminação inversa, discriminação positiva, cotas, reparação, compensação), sua própria definição acaba sendo feita de modo maleável no plano do debate político e social, no discurso dos agentes envolvidos e no curso de suas práticas, tornando assim, multidimensionais as possibilidades de uma definição conceitual. (VIEIRA, 2005, p. 107)

A proposta de sintetização deste conceito atravessa algumas dimensões como igualdade, ação do Estado, justiça social e diversidade. Entretanto, podemos perceber que há uma centralização no âmbito da igualdade. Segundo Jaccoud e Beghin (2002), as políticas de ações afirmativas criticam a ideia de “igualdade formal”⁹. A condenação deste tipo de igualdade está debruçada no argumento de que não há de fato uma igualdade de oportunidades quando se fala de gênero, classe e raça. Por isso, é necessário um tratamento diferenciado com a finalidade de promover uma maior gama de oportunidades.

Este debate nos leva ao ponto das políticas públicas de cunho universalista, ou seja, as políticas desenvolvidas a partir da concepção de que há uma igualdade formal. Este princípio universalista advém da perspectiva liberal segundo a qual o princípio da neutralidade do Estado, combinado com a ideia de igualdade formal assegurariam a equidade. Assim, as ações afirmativas buscam romper com os mecanismos de exclusão que não são contemplados pelas políticas públicas universais ou quando estas nem existem. (FERES JUNIOR e DAFLON, 2015, p. 97).

Escorado nessa discussão, construiu-se o conceito de “igualdade de oportunidades” ou “igualdade material” que orientou diversos ordenamentos como os

⁹ “Aquela que não estabelece distinção alguma entre as pessoas” (BANDEIRA e FERRI, 2015, p. 21)

direitos humanos e a promoção da igualdade. Nesta perspectiva, o Estado deixa sua postura de neutralidade¹⁰ e de expectador para atuar efetivamente na busca por igualdade. Assim, as ações afirmativas se definem como políticas públicas ou privadas destinadas a proporcionar o princípio da igualdade material. “Na sua compreensão, a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade.” (GOMES, 2001, p.132).

A questão da igualdade é central para os teóricos do conceito de justiça. Ao longo deste trabalho perceberemos alguns levantamentos que foram centrais para uma teoria da justiça¹¹. Bem como argumentos apresentados que irão de encontro com apontamentos mobilizados por esta temática. Um dos principais teóricos deste assunto foi John Rawls. Enquadrado como um teórico da justiça do liberalismo igualitário¹², o autor produziu diversos livros sobre a concepção de justiça.

Em sua obra “Uma Teoria da Justiça”, Rawls se preocupa em criar princípios de justiça baseados na ideia de equidade¹³. O primeiro princípio seria o de direitos iguais em um sistema de liberdades básicas. O segundo propõe que as desigualdades econômicas e sociais devem, ao mesmo tempo, garantir cargos e posições abertas em condições de igualdade de oportunidades e “trazer o maior benefício possível para os menos favorecidos, obedecendo às restrições do princípio da poupança justa” (RAWLS, 2000, p.64). O segundo princípio norteia toda teoria de distribuição igual das riquezas proposta por Rawls. Foi denominado como “princípio da diferença”.

Assim, em uma tentativa de organizar a sociedade, Rawls assinala que não se pode deixar a renda beneficiar os mais ricos em detrimento dos pobres. Ou seja, caso haja o aumento de vantagem dos mais favorecidos, deve-se, também,

¹⁰ “Mas essa suposta neutralidade estatal tem-se revelado um formidável fracasso, especialmente nas sociedades que durante muitos séculos mantiveram certos grupos ou categorias de pessoas em posição de subjugação legal, de inferioridade legitimada pela lei, em suma, em países com longo passado de escravidão.” (GOMES, 2001, p.133)

¹¹ Por uma questão de temática, só serão tratados aqui os teóricos da justiça moderna.

¹² FERES JUNIOR e CAMPOS, 2013, P. 85)

¹³ Estes princípios propostos por Rawls (2000, p. 19) seriam alcançados através da “posição original”. Esta posição hipotética eleve os indivíduos a um local onde ninguém conheceria seu lugar na sociedade, seus dotes e suas habilidades. Assim, estariam vestidos por um “véu da ignorância”. Rawls estava tentando com isso promover seu contrato social. “meu objetivo é apresentar uma concepção de justiça que generalize e eleve a um grau superior de abstração a conhecida teoria do contrato social, como encontrado, digamos, em Locke, Rousseau e Kant” (RAWLS, 2002, p.11).

aumentar as vantagens dos menos favorecidos (FERES JUNIOR e POGREBINSCHI, 2010, p. 28).

Outro autor que se preocupa com a concepção de justiça e igualdade é o filósofo estadunidense Ronald Dworkin. O autor argumenta que a igualdade deve garantir uma distribuição igualitária sem critérios subjetivos (COELHO, 2010, p. 64). Dworkin desenvolve dois princípios e dois deveres que estão conectados na sociedade para uma justiça equitativa. O primeiro princípio é o da “importância igual” nele o autor argumenta que é importante não desperdiçar vidas e que estas sejam bem-sucedidas. O segundo, denominado princípio da responsabilidade especial, assinala que cada pessoa é responsável pelo sucesso da sua própria vida.

Já os deveres, Dworkin alega que os governos devem adotar leis independentes das condições das pessoas. Ao passo que os governos devem trabalhar com o objetivo de garantir que as escolhas feitas se tornem realidade (id., lb., p. 44). Neste sentido, a igualdade dependeria dos governantes assegurarem a isonomia nas escolhas dos indivíduos.

Ambos os autores, Rawls e Dworkin possuem uma concepção de igualdade imbricada no liberalismo igualitário. Seus conceitos permeiam um tipo de justiça centrado na distribuição e redistribuição de bens. Assim, uma política pública justa e igualitária, no ponto de vista destes autores é aquela que cria resultados, independente dos locais ocupados pelos indivíduos na sociedade.

Autores da teoria do reconhecimento criticam Dworkin e Rawls por perceber que os mecanismos de igualdade propostos são apenas dispositivos jurídicos de garantia de direitos. Para os autores desta teoria, são necessárias políticas de reconhecimento de grupos identitários¹⁴ a fim de garantir direitos. Dos autores que mais se empenhou em analisar esse tipo de política¹⁵, Nancy Fraser foi a teórica que se preocupou em analisar tanto a teoria do reconhecimento quanto a da redistribuição.

Em sua obra “*Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista*” (2006) mostra a relação entre grupos e indivíduo. A autora assinala que as demandas por mudanças culturais se misturam com as de mudanças econômicas. Neste sentido, são necessários remédios que resolvam estas

¹⁴ Esta concepção advém da teoria multiculturalista que analisa os grupos resistentes à homogeneidade cultural, muitas vezes construída a partir das políticas universalistas.

¹⁵ Outros autores podem ser citados com Axel Honneth e Charles Taylor.

demandas. Fraser chama os remédios das injustiças econômicas de “Redistribuição” e os remédios das injustiças culturais de “Reconhecimento”. A redistribuição seria uma política mais voltada para os indivíduos, já o reconhecimento teria foco os grupos. Contudo, a justiça exige tanto redistribuição quanto reconhecimento.

Quando consideramos coletividades localizadas na região intermediária do espectro conceitual, encontramos tipos híbridos que combinam características da classe explorada com características da sexualidade desprezada. Essas coletividades são “bivalentes”. São diferenciadas como coletividades tanto em virtude da estrutura econômico-política quanto da estrutura cultural-valorativa da sociedade. Oprimidas ou subordinadas, portanto, sofrem injustiças que remontam simultaneamente à economia política e à cultura. Coletividades bivalentes, em suma, podem sofrer da má distribuição socioeconômica e da desconsideração cultural de forma que nenhuma dessas injustiças seja um efeito indireto da outra, mas ambas primárias e co-originais. Nesse caso, nem os remédios de redistribuição nem os de reconhecimento, por si sós, são suficientes. Coletividades bivalentes necessitam dos dois. (FRASER, 2006, p. 233)

Estas concepções de justiça nos auxiliam a compreender as ações afirmativas como política que busca a igualdade. Neste âmbito, ao longo desta dissertação, muitos argumentos serão levantados a partir dos conceitos de igualdade mobilizados neste capítulo. Principalmente no que tange a dicotomia entre raça e classe no Brasil.

Na literatura sobre a temática, geralmente, há um reforço da ação do Estado em desenvolver intervenções para garantir a inclusão de minorias. Na perspectiva de Ahyas Siss, em seu texto “Raça, Classe, cotas étnicas, sociais e educação superior”, as Ações Afirmativas são políticas públicas formuladas pelo Estado, mesmo que a demanda seja externa. Contudo, este entendimento não é majoritário quando se discute o conceito. Principalmente quando se debate as cotas para empresas privadas.

Políticas públicas, estatais de caráter compulsório, elaboradas e implementadas pelo Estado. É o Estado em ação. Sua sugestão pode estar a cargo do próprio Estado ou dele ser delegada. Elas estão voltadas para a promoção e a afirmação da igualdade daqueles grupos ou minorias políticas colocadas em posição de subalternidade. (SISS, 2011, p.15)

Neste panorama, analisando as definições de Ação afirmativa a partir do governo brasileiro, encontramos dois órgãos que tentam responder o que são estas políticas: a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

(SEPPIR)¹⁶ e o Ministério da Educação (MEC). No sítio da SEPPIR, o conceito é indicado como “Políticas públicas feitas pelo governo ou pela iniciativa privada com o objetivo de corrigir desigualdades raciais presentes na sociedade, acumuladas ao longo de anos.” Isto exemplifica a percepção dos próprios tomadores de decisão quanto ao que é Ação afirmativa.

Os documentos da SEPPIR assinalam, igualmente, que as ações afirmativas no Brasil procedem do conceito de equidade expresso na Constituição Federal. Logo, tratam-se os “desiguais de forma desigual” oferecendo incentivos àqueles que não tiveram oportunidades devido à discriminação por racismo. Conforme o sítio da SEPPIR, as ações afirmativas podem ter três objetivos. O primeiro é reverter a representatividade negativa dos negros. O segundo é proporcionar a igualdade de oportunidades. E, por fim, combater o racismo. Deve-se destacar que sendo a secretaria um órgão estatal que tem por finalidade promover a igualdade racial, a sua compreensão está focalizada nas relações raciais.

Todavia, ainda tratando-se do governo brasileiro, o Ministério da Educação (MEC) definiu um conceito mais amplo de Ação afirmativa. Segundo o sítio deste ministério, as ações afirmativas têm como objetivo eliminar as desigualdades e segregações de forma que não haja mais grupos elitizados e marginalizados, neste sentido, busca-se a diversidade. Estas políticas, na perspectiva do ministério, oferecem uma maior participação de grupos excluídos na educação e emprego, proporcionando também proteção social e reconhecimento cultural.

Diferentemente da SEPPIR, o texto apresentado pelo MEC argumenta que as políticas de Ação afirmativa não têm finalidade antidiscriminatória. Na verdade, estas políticas seriam de cunho preventivo e reparador. Na perspectiva do ministério políticas antidiscriminatórias têm exclusivamente a finalidade de reprimir e conscientizar os que discriminam grupos por classe ou raça. Deve-se destacar que não fica claro por que tais políticas possuem cunho preventivo.

Diante de tantas significações para o termo “ações afirmativas”, precisamos assinalar que a ideia de igualdade sempre atravessa as definições. Esta igualdade não tem sentido de todos serem iguais, mas que há diferença e por isso precisamos de mecanismos para promover uma maior inclusão. Este assunto será retomado ao longo da presente dissertação, principalmente para compreender os discursos no

¹⁶ Vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos

Congresso Nacional que tinham o propósito de estabelecer as políticas de ação afirmativa.

Faz-se necessário, portanto, compreender como o termo ações afirmativas surgiu. Analisar esta origem nos ajuda a compreender a formulação da agenda por políticas deste tipo no cenário brasileiro. Do mesmo modo, envolve a noção de para qual grupo será destinada a política de ações afirmativas. Como o termo surgiu nos Estados Unidos, geralmente é aplicado apenas para políticas de cunho racial. Isso será analisado na próxima seção.

1.2. Ações afirmativas em um contexto histórico

O conceito de ações afirmativas surgiu na Índia com a denominação “Reservas”. Bhimrao Ramji Ambedkar, indiano, pertencente à casta¹⁷ dos *dalits*¹⁸, propôs, em 1919, romper com o regime de castas através de políticas públicas. Uma das propostas apresentadas ao “Southborough Committee on Franchise”, órgão colonial britânico, por Ambedkar foi “Demanda pela representação eleitoral diferenciada em favor das classes oprimidas.” (RODRIGUES apud WEDDERBURN, 2007, pg. 309)

Deste contexto surgem dois nomes importantes para as lutas em prol da representatividade dos *dalits*: Bhimrao Ramji Ambedkar e R. B. Srinivasan. Estes dois começaram a negociar no parlamento alguma política que favorecesse as castas subalternizadas. As demandas por inclusão avançaram durante a Round Table Conference em 1931. Ambedkar, com apoio dos britânicos, acordou que os intocáveis escolheriam seus próprios representantes fora das eleições gerais. (VONPARIJS, 1995, p. 120)

Consolidada a política de eleições separadas, seu maior opositor, Mahatma Gandhi, não aceitou a decisão. Segundo Gandhi, deveria ter uma política para favorecer os intocáveis, mas que essa não poderia ser através da separação. Com

¹⁷ “O sistema de castas indiano é uma milenar estrutura de opressão, embutida nos conceitos religiosos do hinduísmo. Esse sistema se articula em torno de conceitos de “superioridade” e “inferioridade”, de “pureza” e de “impureza”, que envolvem não somente critérios religiosos, mas também sócio-raciais, tanto que, até hoje, as castas “superiores” (savarnas) se definem em relação a uma origem ariana.”(WEDDERBURN, 2007, p. 308)

¹⁸ Ou intocáveis

isso, o indiano começou uma greve de fome (VONPARIJS, 1995, p. 120). Ambedkar, então, foi persuadido a visitar Gandhi e negociar um compromisso considerável para ambos os lados. Após dias de negociação, o Congresso e líderes dos intocáveis fizeram um acordo de sistema eleitoral conjunto (PARIKK, 1997, p. 149).¹⁹ A primeira proposta do *Communal Award* foi de 71 cadeiras no parlamento para os intocáveis. Contudo, Ambedkar exigiu 197 assentos e ao final este número foi reduzido para 147. Esta solução foi chamada de Pacto Poona.

Mais de meio século depois, esse sistema introduzido pelo Pacto de Poona ainda está em funcionamento. E o fato de que tenha prevalecido sobre a proposta de Ambedkar provavelmente constitui um dos fatores cruciais para explicar a surpreendente estabilidade da democracia (formal) em um dos países mais populosos, vastos, pobres e divididos do mundo. Se um partido, no contexto do sistema efetivamente adotado, quer ter a possibilidade de conquistar as cadeiras reservadas aos Intocáveis, é forçado a recrutar candidatos entre as elites Intocáveis e, por isso, a ajustar seu programa eleitoral de acordo. É claro que esse sistema priva os mais radicais entre os Intocáveis de representação parlamentar, o que nos ajuda a compreender o desacordo passional entre Ambedkar e Gandhi. Mas, ao mesmo tempo, é provável que à sua vigência esteja ligado o fato surpreendente de que os Intocáveis desfrutem, já por quase meio século, de um notável leque de medidas de discriminação positiva. Por essa razão, não parece absurdo conjecturar que o sistema adotado contribuiu fortemente, não apenas para a estabilidade das instituições democráticas na Índia, mas também para a realização de uma concepção solidária de justiça naquele país. (VONPARIJS, 1995, p. 120)

Em 1950, pós-descolonização, a Índia adotou, pela primeira vez em sua constituição, políticas que tinham o intuito de garantir o acesso de castas subalternizadas a espaços políticos e educacionais. “Entre as medidas incluem-se cotas de representação política nas legislaturas estaduais e nacionais, cotas de contratação no serviço público e cotas nas instituições públicas de ensino superior.” (FÉRES; DAFLON, 2015, p. 97). No campo da educação superior, especificamente no curso de medicina, foi definido que as vagas do curso seriam separadas em uma proporção de quatorze por seis. Ou seja, a cada quatorze vagas, seis seriam destinadas a não-Brahmin Hindus.

Um estudante contestou na suprema corte a sua exclusão nesse sistema alegando que na constituição indiana o acesso ao ensino superior é um direito individual e não como membro de um grupo. A suprema corte assinalou ganho de causa para o estudante. Como consequência, em 1985, o Congresso Nacional da

¹⁹ Tradução minha.

Índia incluiu na constituição um artigo onde determina que “Nada impede o Estado de fazer qualquer disposição especial para o avanço de qualquer classe de cidadãos socialmente e educativamente atrasada ou para as Castas agendadas ou tribos programadas.” (PARIKH, 1997, p. 162-162)²⁰.

Este cenário trouxe a consolidação da política de reservas na Índia. É difícil compreender o debate deste tipo de política no Brasil, sem compreender o contexto indiano. Principalmente, pela imprecisão de associar “casta” à ideia de estamento ou classe. “O termo casta, o que dá nome a todo o sistema, diz-se *varna* em sânscrito, dialeto ariano, e se traduz literalmente por “cor da pele”. Assim, nos defrontamos com um sistema de opressão sócio-racial-religioso de natureza pigmentocrática.” (WEDDERBURN, 2007, pg. 309).

Nesse sentido, podemos dizer que tanto o caso norte-americano quanto o caso da Índia possuem foco em políticas étnico-raciais. Se na conjuntura indiana este tipo de política era denominada “reservas”, nos Estados Unidos foi cunhado, pela primeira vez, o termo ações afirmativas. Esta expressão foi utilizada na década de 60 como forma de promover a igualdade social entre os negros e brancos norte-americanos. É um momento de luta por direitos civis no país e o movimento negro surge como força atuante (MOEHLECKE, 2002, p. 198). Contudo, o primeiro caso de ações afirmativas nos Estados Unidos surgiu na lei trabalhista de 1939 que previa algum tipo de restituição a funcionários que houvessem sofrido discriminação (VIEIRA, 2005, p.83).

Na primeira metade do século XVII, a assembleia de Virgínia criou uma lei para evitar a mistura entre brancos, negros, mulatos e índios. Deve-se destacar que no caso estadunidense o preconceito racial é conhecido pelo termo *one drop rule*, ou seja, uma gota de sangue te faz negro. Em 1896, o emblemático o Caso “*Plessy vs. Ferguson*”, ilustra o apoio jurídico da suprema corte em afirmar o racismo. Neste julgamento, a corte decidiu que as acomodações em transportes ferroviários seriam iguais, mas separadas entre branco e negros. Daí surge o termo *equal but separate*.

O período conhecido como Doutrina “Separate but Equal” (1896-1954) demonstrou a força da discriminação na sociedade americana. Como se traduz do próprio nome, essa Doutrina aceitava a separação, o isolacionismo das raças, porém, com a imposição de que os serviços prestados a cada uma seriam os mesmos, é dizer, que os serviços prestados à raça negra deveriam possuir a mesma qualidade daqueles

²⁰ Tradução minha.

prestados à raça branca., ou seja, iguais, mas separados. (TAVARES, 2010, p. 272)

A mudança de postura da suprema corte estadunidense aparece no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, em 1954. A suprema corte julgou inconstitucional a divisão entre brancos e negros nas escolas públicas do país (MEDEIROS, 2004, p. 122). Esta mudança foi fundamental na luta pelos direitos civis dos negros norte-americanos tendo em vista que orientou outras ações que estavam sendo julgadas.

É neste contexto que a expressão *Affirmative Action* aparece pela primeira vez no decreto nº 10.925 de Março de 1961. O texto apresentava a seguinte redação “O contratante adotará uma ação afirmativa para assegurar que os candidatos sejam empregados, como também tratado durante o emprego, sem consideração a sua raça, credo, cor ou nacionalidade.” (MEDEIROS, 2004, p. 122). Entretanto, o termo ganharia definições mais aprofundadas no documento de conclusão da Comissão Nacional Sobre Distúrbios Civis que tinha como propósito estudar os conflitos raciais. Neste relatório é assinalada a necessidade de “estímulos especiais” com o objetivo de promover a população negra estadunidense. (VIEIRA, 2005, p.85).

Em 1961, no governo Kennedy, instituiu-se um grupo de trabalho com a finalidade de analisar a criação de oportunidades iguais no mercado de trabalho. Em 1965, já no governo Johnson criaram-se ações afirmativas destinadas à política de emprego tanto no setor público quanto privado. Posteriormente, em 1972, as mesmas prerrogativas nas ações afirmativas de emprego passaram para as instituições educacionais.

A Lei dos Direitos Civis - *Civil Rights Act* - foi sancionada em 1964. Esta lei suspendeu qualquer tipo de discriminação em locais públicos por raça, cor, religião ou origem. Em adição, a lei garantiu o direito à educação. No âmbito do emprego, a lei proibia, em seu artigo VII, a discriminação não somente na fase de recrutamento, mas também na promoção. Do mesmo modo, a lei criou a Comissão para Igualdade de Oportunidade no Emprego que tinha o objetivo fiscalizar as empresas quanto ao cumprimento dessas normas.

No ano seguinte, o direito a voto foi incorporado com a *Voting Rights Act*, eliminando, assim qualquer tipo de segregação na esfera eleitoral. (SILVA, 2015, p. 201). Já em 1968, o estatuto dos direitos civis foi sancionado. O principal ponto do estatuto foi a anulação da segregação por moradia. Foi com a criação deste

estatuto, conjuntamente com a lei de direitos civis que se pode pensar em ações afirmativas de fato (MEDEIROS, 2004, p. 125).

Paralelamente, no campo da educação, a Universidade da Califórnia exemplifica a implantação de uma política de ação afirmativa no ensino superior estadunidense. No contexto de mudanças no processo de admissão, em 1960, a universidade adotou ações afirmativas para garantir o acesso aos seus cursos. Não obstante, uma pesquisa feita em 1964, pós *Civil Rights Act*, mostrou ainda grandes discrepâncias entre população do estado e alunos da universidade. Neste período foi questionado o compromisso que a Universidade da Califórnia tinha em garantir a entrada de minorias que estavam retratadas naquele estudo. (MOEHLECK, 2004, p. 769)

Este cenário, contudo, mudou quando o estudante Allan Bakke entrou com uma ação contra a universidade da Califórnia “alegando que a faculdade de medicina o discriminou por ser branco ao adotar sistemas de admissão distintos, um para brancos e outro para não-brancos, e negou-lhe admissão ao mesmo tempo em que aceitou estudantes negros com notas inferiores às suas”. (MOEHLECK, 2004, p. 770) Em seu julgamento, a suprema corte dos Estados Unidos decidiu favoravelmente pelas cotas raciais, mas deliberou pela ilegalidade de cotas rígidas. Segundo o parecer, as políticas de ações afirmativas utilizadas pela Universidade de Harvard seriam um padrão a ser seguido.

Contudo, deve-se problematizar a questão estadunidense de ações afirmativas tendo em vista que no momento de seu impulso há um fortalecimento do Estado. É nesse momento que o Estado percebe o poder que tem em relação às esferas públicas e privadas. Isto porque o governo dos Estados Unidos é o maior comprador de bens e serviços bem como maior distribuidor de verbas. Os gestores do governo percebem seu maior poder de negociação e imposição (MEDEIROS, 2004, p. 129).

Isto nos leva à segunda questão que diz respeito ao Bem-Estar Social. Este tipo de disposição econômica e política se dá onde o Estado é o agente organizador social e econômico. Neste sentido, o Estado tem a prerrogativa de garantir serviços públicos e resguardo da população.

Ações afirmativas, como políticas sociais, refletem o padrão político-econômico keynesiano; e, tal como este modelo, são igualmente reflexo do mesmo conjunto de fatores que erigiram o Welfare State: ou seja, o

processo de state-building e a necessidade de organização e gerenciamento de um crescimento econômico acelerado – que se referem à consolidação do liberalismo americano, com a criação e consolidação de um mercado de mão-de-obra. (VIEIRA, 2005, p.90).

Igualmente, não se deve atribuir a consolidação das políticas de ações afirmativas apenas ao Estado. Os movimentos sociais tiveram ampla participação neste processo. É necessário destacar as lutas que pressionam o governo a criar políticas favorecendo os negros. São exemplos o Boicote de linhas de ônibus liderado por Martin Luther King em 1956. O movimento de protesto sentado e o movimento dos Cavaleiros da Liberdade em 1960. A Grande Marcha sobre Washington por empregos e liberdade em 1963.

Em adição, deve-se incluir o partido dos panteras negras, o Movimento do Niagara e o Movimento Black Power. O primeiro foi fundado em 1966 e tinha o lema “Partido Pantera Negra sabe o que o povo negro quer e precisa”. O segundo, movimento criado por William Edward Burghardt Du Bois tinha o objetivo garantir os direitos civis aos negros. E o último, tinha objetivo enfrentar o racismo de uma forma diferente a de Martin Luther King Jr. Nesse sentido, podemos assinalar três nomes que tiveram influência no impulso das lutas contra o racismo: Malcolm X, Martin Luther King Jr. e W. E. B. Du Bois.

Em alguma medida, tanto na Índia quanto nos Estados Unidos as demandas por ações afirmativas se entrelaçam com a herança colonial desses países. Contudo, na Índia, a exclusão de minorias se deu a partir de um fundamento religioso, já nos Estados Unidos, pela questão da escravidão. Percebe-se, portanto, que em ambos os países as questões da exclusão e da igualdade permearam suas políticas de ações afirmativas. Mesmo com realidades diferentes, a Índia com o critério de exclusão baseado na religião e na cor e os Estados Unidos pautado na cor, os dois países criaram mecanismos para incluir estas minorias. Do mesmo modo, nas duas nações, a questão das ações afirmativas chegou às respectivas supremas cortes. No caso Brasileiro, este tipo de política também foi contestado no Supremo Tribunal Federal. Como veremos na próxima seção.

1.3. Ações Afirmativas no Brasil

Pensar ações afirmativas no Brasil é compreender a questão das relações raciais/cor que permearam toda a história do país. Segundo a SEPPIR, as ações afirmativas integram uma agenda de combate à escravidão, segregação social e racismo contra a população negra²¹. Entretanto, a ideia de que existe de fato racismo no Brasil só foi levantada, no âmbito acadêmico, a partir dos anos 1950. Podemos assinalar como alguns dos principais momentos para o questionamento do não racismo no Brasil o Projeto da Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO), a tese de Florestan Fernandes publicada no livro “*A integração do negro na sociedade de classes*”, os estudos sobre estratificação propostos por Carlos Hesenberg e Nelson do Valle e a conferência da ONU contra o racismo em Durban.

Entre 1951 e 1952 a UNESCO fomentou pesquisas sobre as relações raciais no Brasil. Inicialmente este estudo seria feito apenas na Bahia, mas foi ampliado para outros lugares do país. O projeto estava pautado na ideia de que havia uma democracia racial²² no Brasil. O projeto, nesse sentido, tinha o objetivo de compreender como isto era possível no contexto brasileiro.

Desde o século XIX, relatos de viajantes, cientistas, jornalistas e políticos europeus e norteamericanos registraram uma certa surpresa com a convivência pacífica entre as raças e etnias (brancos, negros e índios) no Brasil. Essa imagem de um “paraíso racial”, em constante comparação com a turbulenta experiência norte-americana, contrastava vivamente com os receios das elites brasileiras que, especialmente após a tardia abolição da escravidão e a fundação da República, concebiam a maciça presença dos negros e a intensa miscigenação, características visíveis do compósito racial brasileiro, como obstáculos à inserção do país na modernidade. (MAIO, 1999, p,143)

Por outro lado, o impulso para esse tipo de pesquisa debruçava-se no contexto histórico mundial e na própria criação da agência. A UNESCO foi criada em 1945 no contexto de pós Segunda Guerra Mundial. Ademais, como já foi visto, era um momento de conflitos raciais nos Estados Unidos e a descolonização afro asiática. Assim, havia uma preocupação por parte dos órgãos internacionais quanto ao racismo. O Brasil atraiu a atenção da UNESCO, que o via como um país onde

²¹ <http://www.seppir.gov.br/assuntos/o-que-sao-aco-es-afirmativas>

²² Muitos atribuem a este conceito as obras de Gilberto Freyre que enaltecia a miscigenação, mesmo sem o autor nunca ter usado o termo.

prevaleceriam relações raciais com reduzida presença de tensões. (MAIO, 1999, p. 34)

Este projeto é interessante para analisar os discursos que foram apresentados no Congresso Nacional tendo em vista que as cotas raciais foram questionadas, em alguns casos, a partir do ideal de democracia racial. Assim, será apresentado nesta seção questões importantes que foram apresentadas como resultado do Projeto UNESCO. Contudo, não cabe o aprofundamento na temática porque tangenciaria a pesquisa.²³

Em 1950, na 5^o Conferência Geral da Unesco foi determinado o Brasil, mas especificamente a Bahia, como local de estudo das relações raciais. Neste momento, após a morte de Arthur Ramos, o antropólogo Alfred Métraux estava à frente do setor de relações raciais do departamento de ciências sociais da UNESCO. (MAIO, 1999, p.143). Ao longo de seu desenvolvimento a pesquisa ampliou-se para São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco.

Entre 1951 e 1954, uma série de estudos sobre as relações raciais foi feita no contexto do projeto. A ideia de ampliação do estudo no Brasil se deveu ao fato do país ter realidades regionais diferentes. Assim, as pesquisas feitas em São Paulo ficaram aos cuidados de Roger Bastide, Oracy Nogueira, Florestan Fernandes, Virginia Bicudo e Aniela Ginsberg. Já no Rio de Janeiro, Costa Pinto e Édson Carneiro se comprometeram com a pesquisa. Na Bahia, as análises foram feitas por Charles Wagley, Thales de Azevedo e Alfred Métraux. Por fim, René Ribeiro e Gilberto Freyre analisaram o estado de Pernambuco (MAIO, 1997, p. 30)

No contexto de regionalidades brasileiras, como já se esperava, os resultados destas pesquisas foram distintos. Da pesquisa na cidade de São Paulo resultou o livro *Relações raciais entre brancos e negros em São Paulo* produzido por Bastide e Fernandes. Os resultados das pesquisas mostravam evidências de que havia preconceito racial no Brasil. Para esses autores, a integração do negro na sociedade classista teria sido parcial, principalmente no mercado de trabalho, devido à mão de obra imigrante europeia. Nesse sentido, havia uma competição injusta, já que no regime de escravidão, o negro foi privado das competências que uma sociedade capitalista demanda. (CAMPOS, 2016, p. 623)

²³ Para maior aprofundamento ver MAIO, Marcos Chor. A História do Projeto UNESCO: estudos raciais e ciências sociais no Brasil. Tese de Doutorado em Ciência Política, IUPERJ, 1997.

Durante sua pesquisa em Itapetininga²⁴, Oracy Nogueira argumenta que o preconceito racial está inserido no contexto de manutenção da estrutura social que existia antes da abolição da escravidão.

Quando correlaciona os dados censitários com a estratificação social e a cor da pele, verifica que os brancos são o contingente majoritário em todas as classes sociais, enquanto os negros e os pardos estão em sua grande maioria nos setores subalternos, com reduzida representação nas camadas média e superior da sociedade (MAIO, 2014, p. 32).

As duas pesquisas mostram, ao contrário do que se pensava, que há preconceito de cor no Brasil. Por um lado, Fernandes e Bastide argumentam que os fatores sociais seriam mais basilares que raça ou cor (MAIO, 2014, p. 22). Já Nogueira defende que a relação entre cor e classe estava extremamente ligada. Do mesmo modo Nogueira percebe que cor era uma variável fundamental para compreender a omissão dos negros em certas camadas sociais (MAIO, 2014, p. 36).

No Rio de Janeiro, nesta época ainda distrito federal, o livro *O Negro no Rio de Janeiro: Relações de Raça numa Sociedade em Mudança* de Costa Pinto parte da premissa de que há uma situação de conflito mascarada pela afirmativa de que no Brasil não há preconceito racial. Assim, não haveria diferenças profundas entre o preconceito racial dos Estados Unidos e no Brasil. Na verdade haveria apenas uma distinção quanto ao grau, mas a espécie seria a mesma (MAIO, 1997, P. 171).

No âmbito educacional, tema relevante para esta pesquisa, Costa Pinto alega que há uma desigualdade educacional entre brancos e negros. Isto é exemplificado com alta taxa de analfabetismo entre os negros. “A história desenhou a escala de gradação dos matizes que se hierarquizam do doutor branco, que está no vértice, ao preto ignorante, que está na base.” (PINTO apud MAIO, 1997).

Com um viés marxista, Costa Pinto defende que só a consciência de classe do negro resolveria o problema do racismo. É importante ressaltar que neste estudo, o autor faz uma análise crítica do Teatro Experimental do Negro (TEN)²⁵. Foi como Pinho e Heringer ressaltaram:

²⁴ Resultado apresentado no nono capítulo do livro “Relações raciais entre brancos e negros em São Paulo”.

²⁵ “O Teatro Experimental do Negro, concebido por Abdias Nascimento, foi um projeto que tinha como objetivo a valorização da cultura afro-brasileira e conseqüentemente a do negro. Paralelamente, o projeto também oferecia cursos de alfabetização, iniciação a cultura geral, teatro e interpretação. Assim, a atuação do TEN não se restringia ao teatro, estendendo-se também à melhoria da qualidade de vida dos negros. Engajado a estes propósitos, surgiu, em 1944, no Rio de Janeiro, o Teatro

Pinto ataca a ideia de negritude tão cara ao TEN, que como sabemos foi o introdutor da problemática da identidade, ainda que de modo vacilante, na política afrodescendente no Brasil. Para Costa Pinto, o mito prestar-se-ia apenas a uma elite negra que não conseguiria encontrar acomodação em meio à elite branca e nem se sentiria à vontade diante dos negros comuns, precisando inventar um mito de identidade para si. (PINHO e HERINGER, 2007, p. 397)

No âmbito político, o TEN apresentou à constituinte de 1946 a proposta de inserção da discriminação racial como crime lesa-pátria. Esta acabou se tornando a lei nº 1390/51, conhecida como Lei Afonso Arinos. Contudo, segundo Nascimento, essa lei não contemplava todas as propostas feitas pelo Teatro Experimental do Negro.

O Teatro Experimental do Negro não desanimou. Para concretizar seu projeto de interferir, em prol da comunidade de origem africana, no processo de elaboração da nova constituição do país, organizou a Convenção Nacional do Negro (São Paulo, 1945, e Rio, 1946). Resumindo na sua "Declaração Final" o anseio e as aspirações coletivas do grupo negro, a convenção encaminhou à Constituinte de 1946 (através do Senador Hamilton Nogueira) sua proposta de inserir a discriminação racial como crime de lesa-pátria, com uma série de medidas práticas em prol de sua eliminação. Poucos conhecidos são esses antecedentes da lei antidiscriminatória que ficou conhecida, posteriormente, como Lei Afonso Arinos, e cujos termos ficaram muito aquém do previsto no projeto de emenda constitucional patrocinada pela convenção. (NASCIMENTO, 2004, p.222)

O 1º Congresso Brasileiro do Negro, promovido pelo TEN, teve grande influência nos estudos do projeto UNESCO. Após Guerreiro Ramos assumir, em 1949, o Instituto Nacional do Negro - órgão do TEN - formou-se um grupo que tinha como objetivo formar uma *intelligentzia* para ganhar a confiança da elite brasileira. (MAIO, 1997, pg. 238). Já no Congresso, Guerreiro Ramos apresentou a tese de que a UNESCO deveria apresentar sugestões práticas e não trabalhos acadêmicos ou descritivos. Contudo, mesmo com esta tese sendo aprovada em plenário, o projeto UNESCO caminhou na direção acadêmica (MAIO, 1997, pg. 240).

Na Bahia, o projeto UNESCO seguia a linha de investigação feita anteriormente por Donald Pierson em sua obra "Branços e pretos na Bahia" (1945), resultado de uma pesquisa realizada entre 1935 e 1937. Segundo Pierson, quando

Experimental do Negro, ou TEN, que se propunha a resgatar, no Brasil, os valores da pessoa humana e da cultura negro-africana, degradados e negados por uma sociedade dominante que, desde os tempos da colônia, portava a bagagem mental de sua formação metropolitana europeia, imbuída de conceitos pseudocientíficos sobre a inferioridade da raça negra. Propunha-se o TEN a trabalhar pela valorização social do negro no Brasil, através da educação, da cultura e da arte". (NASCIMENTO, 2004, p. 210)

comparado com o racismo estadunidense, a Bahia possuía um preconceito de classe e não de raça (CAMPOS, 2016, p. 23). Thales de Azevedo, um dos pesquisadores responsáveis pela análise das relações raciais na Bahia, publicou seus resultados no livro *As elites de cor*. Nesta obra, Azevedo argumenta que a sociedade baiana não impedia os negros de ascender. Entretanto, Azevedo também assinala para existência de um preconceito de cor.

A posição dos que negam inteiramente o preconceito é a de quem formula um padrão ideal de relações, inspirado “no desejo que não houvesse (o problema), ou no vão intento de contribuir para que a sociedade o esqueça” [Rômulo Almeida]. Os que exageram as proporções da questão poderiam ser personalidades inadaptadas, o que não ocorre sempre; essa exageração é um poderoso meio para chamar atenção para um problema que se supõe inexistente ou sem importância e funciona também como uma forma de agressão contra o grupo discriminante. (AZEVEDO apud GUIMARÃES, 2007, p. 36)

Ao fazer esta citação, Antônio Sérgio Guimarães observa que a conclusão de Thales de Azevedo ainda é atual, principalmente pela discussão da adoção de cotas para negros na universidade pública (GUIMARÃES, 2007, p. 36). Assim, o ideal de inexistência do racismo funcionaria como um tipo de racismo também. Da mesma maneira, é necessário chamar a atenção para a questão do racismo no Brasil.

Outro teórico que investigou as relações raciais na Bahia foi Charles Wagley. Seus resultados não foram muito diferentes dos encontrados por Pierson. Wagley argumenta que há uma preferência por certos tipos raciais. Isto demonstraria a presença de preconceito racial na Bahia. Contudo, em classes inferiores a raça possui pouca importância. Haveria, neste sentido, dois caminhos no futuro brasileiro. Um caminho seria a mescla entre classes inferiores e médias onde o negro estaria inserido nesta mobilidade social. O outro seria a competição entre negros e brancos nas classes mais altas já que a classe branca se incomodaria com a ascensão do negro (GUIMARÃES, 2007, p. 33).

A integração do Recife na pesquisa do projeto UNESCO foi estimulada por Gilberto Freyre. O principal nome do projeto nesta região foi René Ribeiro que se dedicou à análise das relações raciais e à religião em Pernambuco. (MAIO, 1997, p. 186). Nesta perspectiva, o resultado de Ribeiro é diferente da maioria dos trabalhos apresentados ao final do projeto UNESCO. O autor nega a presença de segregação racial no Nordeste. (MOTTA, 2007, pg. 49)

É importante ressaltar que René Ribeiro escreve inspirado nas obras de Freyre. Do mesmo modo, percebe que a forma de catolicismo presente no Brasil contribuía para a coerção de comportamentos racistas (MAIO, 1997, p. 191). Estes apontamentos são indicados no livro *Religião e Relações Raciais*. O prefácio deste livro foi escrito pelo próprio Gilberto Freyre.

É interessante observar que Freyre contrapõe a suposta presença de “antropólogos e sociólogos tendenciosos” na investigação promovida pela UNESCO, à existência em Recife, de um centro de pesquisas que contava em seus quadros com cientistas sociais treinados em universidades norte-americanas. Na verdade, Freyre estava preocupado em preservar um legado intelectual, em novas condições de desenvolvimento das ciências sociais. (MAIO, 1999, p. 127)

Podemos assinalar que os resultados do projeto UNESCO levantaram duas questões importantes o preconceito de raça e o preconceito de classe. Além disso, o projeto, principalmente em São Paulo, demonstrou que existia de fato um preconceito de cor no Brasil, questionando, assim, a perspectiva de democracia racial difundida interna e externamente no país. Esses resultados são extremamente importantes para compreender as justificativas das ações afirmativas no Congresso Nacional.

O Projeto Unesco, através de seus produtos, mostra não apenas a fragilidade do mito da democracia racial e do pretense equilíbrio entre as raças, como proclamado pelo mito das três raças, mas evidencia também análises raciais que assimilam o projeto desenvolvimentista do Estado Brasileiro ao buscar expurgar o passado tradicionalista, hierarquizante e patrimonialista, propondo um olhar orientado para a compreensão das possibilidades da plena inserção do negro em uma sociedade moderna, onde as perspectivas de ascensão fossem otimizadas. (VIEIRA, 2005, p. 156)

Do mesmo modo, os dados do Projeto UNESCO auxiliam as políticas de combate à desigualdade racial e ao racismo. Estes contestam a ideia de democracia racial que poderia impedir tais políticas. Neste sentido, se há de fato racismo no Brasil, como apresentados no resultado do projeto, seriam necessárias políticas que combatam este tipo de comportamento.

Ainda no campo acadêmico, entre anos de 1970 e 1980, os trabalhos de Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva mostraram as desigualdades de cor/raça encontradas quando observados dados qualitativos, em grande parte advindos do IBGE, sobre estratificação. Nestas pesquisas, Hasenbalg e Silva perceberam as

desvantagens que pessoas não brancas²⁶ possuem quando comparados com brancos.

Nesses trabalhos foi enfatizada a funcionalidade da discriminação racial como instrumento de desqualificação de grupos sociais no processo de competição por benefícios simbólicos e materiais, resultando em vantagens para o grupo branco em relação aos grupos não-brancos (preto e pardo). Tentamos mostrar que preconceito e discriminação raciais estão intimamente associados à competição por posições na estrutura social, refletindo-se em diferenças entre os grupos de cor na apropriação de posições na hierarquia social. (HASENBALG, 2006. p. 262).²⁷

No âmbito da saúde neonatal, Hesenbalg encontrou as taxas de mortalidade intrauterina e infantil eram mais elevadas na população não branca (2006, p. 261). Na esfera do mercado de trabalho, Hesenbalg e Silva apontaram a discriminação racial como parte da desigualdade entre não brancos e brancos. Os autores apontam padrões diferenciados destes grupos mostrando que a renda média de pretos e pardos é pouco menos da metade dos brancos (HASENBALG, 2006. p. 262). Quanto à mobilidade e nível de escolaridade, os autores assinalaram que a escolaridade dos não brancos é inferior ao de brancos. Além de o acesso a escola ser três vezes maior para a população branca. (HASENBALG e SILVA, 1990, p.6).

Estes estudos nos auxiliam a compreender o panorama intelectual dos dados apresentados pelo IBGE. Dentro deste enquadramento, podemos assinalar que há desvantagens de pretos e pardos na realidade brasileira. Contestando, assim, alguns teóricos que afirmavam não existir o preconceito racial no Brasil. A partir dos dados apresentados por Hasenbalg e Silva, além do resultado do projeto UNESCO e da pressão exercida pelo movimento negro em órgãos internacionais, houve uma mudança de discurso, por parte do governo brasileiro quanto à questão da desigualdade entre minorias.

Na esfera institucional, em 1979, o Brasil assinou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher²⁸. Já em 1968, o Brasil assinou a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A partir desta convenção o Brasil assumiu o compromisso de combater a discriminação no mercado de trabalho, e também ratificou a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo de Ensino.

²⁶ Categoria utilizada por Hasenbalg e Valle para denominar pretos e pardos.

²⁷ GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Entrevista com Carlos Hasenbalg. Tempo social, v. 18, n. 2, p. 259-268, 2006.

²⁸ É importante destacar que esses tratados os Estados se obrigam a implementar as normas e as organizações internacionais a fiscalizar.

Na questão do combate ao racismo, mais especificamente, o governo brasileiro assina a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Neste acordo o Brasil concorda em criar políticas de combate às desigualdades raciais. Este documento tinha objetivo “Adotar todas as medidas necessárias para eliminar rapidamente a discriminação racial em todas as suas formas e manifestações, e a prevenir e combater doutrinas e práticas racistas e construir uma comunidade internacional livre de todas as formas de segregação racial e discriminação racial” (ONU, 1968).

A convenção 111 foi bastante relevante no contexto brasileiro tendo em vista que foi contestada pelo movimento trabalhista. Em 1992, este movimento encaminhou uma queixa à OIT devido ao não cumprimento daquela convenção. Como consequência, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos promoveu uma investigação no Brasil que resultou no reconhecimento da existência de “práticas discriminatórias que repercutem em todas as instâncias sociais, incluindo-se aí desde relações interpessoais, até indicadores de qualidade de vida da população; e assume-se o compromisso de combate a tais práticas.” (VIEIRA, 2005, p. 206).

Em 1996, foi criado por decreto presidencial, o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra). Este grupo tinha como propósito:

- 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;
- III - estimular e apoiar a elaboração de estudos atualizados sobre a situação da População Negra;
- IV - reunir, sistematizar, avaliar e divulgar informações relevantes para o desenvolvimento da População Negra;
- V - incentivar e apoiar ações de iniciativa privada que contribuam para o desenvolvimento da População Negra;
- VI - estabelecer diálogo permanente com instituições e entidades, incluídas as do movimento negro, nacionais e internacionais, cujos objetivos e atividades possam trazer contribuições relevantes para as questões da População Negra e seu desenvolvimento;
- VII - estimular os diversos sistemas de produção e coleta de informações sobre a População Negra;
- VIII - contribuir para a mobilização de novos recursos para programas e ações na criação de mecanismos eficientes e permanentes na defesa contra o racismo e em áreas de interesse da População Negra, a fim de sugerir prioridade para otimizar sua aplicação;
- 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;

XI - estabelecer mecanismos de diálogo e colaboração com os Poderes Legislativo e Judiciário, com o propósito de promover a cidadania da População Negra. (BRASIL, 1995)

Mesmo com uma agenda ampla de inclusão da população negra na sociedade, a presente legislação não apresentava de forma explícita a criação de políticas de Ação afirmativa, bem como não manifestava a ideia de inclusão do negro na educação. Entretanto, se atribuirmos sentido ao inciso II “elaborar, propor e promover políticas governamentais antidiscriminatórias e de consolidação da cidadania da População Negra” podemos argumentar, como já foi visto anteriormente, que neste âmbito, caberia as ações afirmativas no ensino superior por se tratar de uma política de inclusão e ao mesmo tempo antidiscriminatória.

Deve-se destacar que a formação deste grupo foi estimulada pelos movimentos sociais. Principalmente pela “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida” que ocorreu em Brasília no ano de 1995. O evento resultou em um documento que recomendava algumas políticas para superar as desigualdades raciais e combater o racismo (BATISTA, 2007, p. 36). Em adição, o centenário da abolição, em 1988, já havia levantado as primeiras questões quanto à pauta da inclusão do negro. No mesmo ano, a nova constituição brasileira tinha sido promulgada, e com esta, o preconceito racial se tornou crime inafiançável. (GUIMARÃES, 2003, p. 249)

A marcha pode ser destacada como um dos principais momentos para o movimento negro. Os organizadores desta foram recebidos pelo então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso. Na ocasião foi entregue o Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial. Este programa contemplava as áreas de informação, emprego, educação, cultura, saúde, violência, religião e terra. (SANTOS, 2007, p. 166)

Como aqui estamos analisando as políticas de inclusão no campo da educação, cabe compreender quais apontamentos foram feitos neste documento a respeito desta temática. No primeiro tópico aparece a questão do fortalecimento da escola pública. Este ponto será de extrema importância para compreender as discussões acerca das cotas no Congresso Nacional. Principalmente porque uma das justificativas mais recorrentes estava debruçada na ideia de que a falta de minorias étnicas e pessoas de baixa renda na universidade pública era causada pela má qualidade da escola pública.

O documento também trazia explicitamente a ideia de ação afirmativa no ensino superior “Desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta”.²⁹ Nesta parte do documento fica clara a tentativa de criar medidas de acesso ao ensino superior para estudantes negros, contudo, não fica explícita a ideia de universidade pública.

Outros pontos foram destacados: o cumprimento da convenção de eliminação da discriminação racial nas escolas, bem como a fiscalização dos materiais didáticos. Ademais, o documento mostrava a preocupação quanto a alfabetização dos negros e a criação de mecanismos para a permanência destes no ensino básico com bolsas para os jovens de baixa renda.

A década de 1990, neste sentido, será marcada pelo crescimento das lutas do movimento negro. Contudo, em 1978, com a formação do Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial, as demandas por políticas de inclusão se intensificaram. Com essa nova formação a crítica passa a ser direcionada a discriminação racial e não ao preconceito racial como era feita antigamente. Como observa Guimarães:

Essa foi uma diferença crucial em relação às décadas passadas: a pobreza negra passou a ser tributada às desigualdades de tratamento e de oportunidades de cunho ‘racial’ (e não apenas de cor). E os responsáveis por tal estado já não eram os próprios negros e sua falta de união, mas o establishment branco, governo e sociedade civil; numa palavra, o racismo difuso na sociedade brasileira. Ou seja, a posição da massa negra e a sua pobreza, tanto quanto a condição de inferioridade salarial e de poder dos negros mais educados, seriam fruto desse racismo que se escondia atrás do ‘mito da democracia racial’. (GUIMARÃES, 2003, p. 248)

Essa mudança fica evidente quando Abdias do Nascimento (PDT/RJ) protocola o projeto de lei nº 1332/83. Este tinha o objetivo de criar medidas compensatórias visando a inclusão social do negro. Em seu primeiro artigo, o projeto propõe isonomia na oportunidade de trabalho, remuneração, educação e tratamento policial. No segundo, propõe a reserva de 20% para homens negros e 20% para mulheres negras nos cargos públicos. Esta porcentagem também se estendia para empregos na iniciativa privada

O projeto previa a concessão de bolsas de estudo para estudantes negros, bem como a inclusão de história da África e de religiões africanas no ensino básico.

²⁹<http://memorialdademocracia.com.br/card/marcha-zumbi-reune-30-mil-em-brasilia/docset/910>

No âmbito da segurança pública, o projeto sugere um curso de formação antirracista para as polícias federais, estaduais e municipais. O projeto, nesse sentido, abarcava diversas áreas sociais como educação, emprego e defesa.

Como principal justificativa, a escravidão era trazida como uma questão de dívida com os negros. Segundo Abdias do Nascimento, “Os africanos não vieram para o Brasil livremente, como resultado de sua própria decisão ou opção. Vieram acorrentados, sob violências físicas e morais” (BRASIL, 1983, p. 13). Como embasamento científico do racismo brasileiro, Nascimento mostrava dados do projeto UNESCO de 1950. Assim, o projeto tentava implantar medidas compensatórias visando, principalmente, a inclusão do negro.

O projeto de Abdias do Nascimento tramitou nas comissões de constituição e cidadania, trabalho e legislação social e finanças. Em todas estas o PL foi aprovado sem mudanças. Contudo, acabou sendo rejeitado em plenária. Pode-se destacar que no âmbito da inclusão do negro no ensino superior, a proposição não tinha o objetivo reservar vagas para os estudantes e sim conceder bolsas de estudos. Tema que será debatido ao longo deste trabalho.

No pós-redemocratização, outros projetos foram apresentados com matérias correlatas. Um exemplo é o PL nº 13 e 14 proposto pela senadora Benedita da Silva (PT/RJ) em 1995. A primeira proposição criava uma cota de 20% nas instituições públicas de ensino superior para carentes. O segundo projeto estabelecia 20% das vagas no mesmo âmbito de ensino que o anterior, mas dessa vez para setores etno-raciais socialmente discriminados. No mesmo ano, o deputado Paulo Paim protocolou o projeto de lei nº 1239 que versava sobre a garantia de indenização dos descendentes de escravos no Brasil. A proposição designava o ressarcimento de 102 mil reais para descendentes de escravos sob justificativa de que o fim da escravidão não criou medidas efetivas para melhoria das condições do ex-escravos na sociedade brasileira.

Em 1998, o deputado federal Luiz Alberto (PT/BA) registrou dois projetos de lei. O primeiro, nº 4567, tinha a finalidade de criar um fundo para a criação e manutenção de ações afirmativas. O segundo promulgava o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade - CNPIO. Este conselho teria dois terços de integrantes do movimento negro e administraria o fundo de ações afirmativas criado pelo projeto anterior. Além disto, o conselho criaria uma Política Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades. Apesar dos esforços de deputados e senadores,

nenhum destes projetos foi aprovado. Entretanto, a quantidade de projetos protocolados nos anos noventa demonstra uma tentativa de implantação de políticas de valorização do negro na sociedade brasileira.

Paralelamente aos projetos de lei, dois seminários marcaram o campo das ações afirmativas. Em 1996, foi realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA - o seminário “Ações Afirmativas: estratégias antidiscriminatórias?”. No mesmo ano, o Ministério da Justiça realizou o seminário “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos”. Os dois seminários tinham como proposta debater as ações afirmativas como políticas de inclusão.

No mesmo ano, o então presidente Fernando Henrique Cardoso lançou seu Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. O programa apresentou políticas próprias para grupos historicamente excluídos na tentativa de minimizar as desigualdades. Dentre uma série de proposições inovadoras³⁰, o PNDH trazia a criação de medidas afirmativas para o acesso às universidades. Contudo, nas avaliações do programa na área de ações afirmativas as medidas foram parcamente executadas.

Aparentemente, no que se refere ao problema da promoção de igualdade racial no Brasil, o Programa Nacional de Direitos Humanos estabelece o reconhecimento oficial da existência de uma estrutura de reprodução de discriminação racial, e firma o compromisso com o seu combate através da formulação de políticas de igualdade. Contudo, seu caráter vago e impreciso evidencia as dificuldades na institucionalização de mecanismos que, orientados pela cor/raça, revertam tal quadro. (VIEIRA, 2005, p. 224)

Em 2002, um novo PNDH foi desenvolvido. Na proposição 117, estava novamente “Apoiar a adoção, pelo poder público e pela iniciativa privada, de políticas de ação afirmativa como forma de combater a desigualdade.” (BRASIL, 2002). Em comparação com o projeto de 1996, o segundo PNDH ampliou as propostas de ações afirmativas como a criação de um fundo de reparação social e o estímulo à presença proporcional de grupos raciais em propagandas. Além disto, a proposta sugeria a ampliação do acesso de afrodescendentes às universidades públicas e aos cargos e empregos públicos. (VIEIRA, 2005, p.297)

Pode-se dizer que essas proposições apresentadas pelo PNDH de 2002 foram influenciadas por duas situações: a terceira Conferência Contra o Racismo que aconteceu em Durban, na África do Sul, promovida pela Organização das

³⁰ Para mais detalhes ver VIEIRA, 2005.

Nações Unidas e o texto para discussão nº 807, elaborado pelo IPEA que versava sobre a desigualdade racial no Brasil na década de 1990, ambos em 2001.

A Conferência de Durban é indicada como uma das principais motoras do debate sobre questões raciais (PAIVA, 2013; ALVES, 2002; LIMA, 2010; HERINGER, 2014). Nesta conferência o governo brasileiro assinou a Declaração de Durban onde se compromete, dentre outras providencias, a criar medidas de inclusão e de combate a discriminação racial. É importante ressaltar que apesar de alguns teóricos assinalarem como resultado desta conferência a criação de medidas de ações afirmativas, o termo não aparece no documento.

Sem pretender esgotar, nem de longe, a descrição das controvérsias e circunstâncias que quase levaram à inexistência de documentos finais em Durban, pode-se assinalar, por exemplo, sobre os temas das “medidas de prevenção, educação e proteção para erradicar o racismo” e das “estratégias para se alcançar a igualdade plena”, que a expressão corrente ação afirmativa foi banida da Conferência, por mais que os movimentos negros – inclusive o brasileiro – e outros grupos organizados presentes ao evento a defendessem. E foi banida exatamente pelo país que a inventou, na linguagem e na prática: os Estados Unidos. Isso porque, como é sabido, ainda nos tempos do democrata liberal Bill Clinton, alguns Estados norte-americanos, começando pela Califórnia, já a haviam legalmente abolido. (ALVES, 2002, p. 207)³¹

Entretanto, algumas medidas que aparecem no documento final desta conferência podem ser interpretadas como mecanismos de inclusão. É o caso do item 70, onde se aclama por medidas que ampliem o acesso a oportunidades. (ONU, 2001, p. 7). Do mesmo modo, o item 113, no qual encoraja a criação de mecanismos de inclusão.

O texto para discussão nº 807, elaborado pelo IPEA, demonstrou números preocupantes sobre a desigualdade racial no Brasil. No âmbito da pobreza, os negros se encontravam concentrados nas camadas mais baixas. No campo da escolaridade, um jovem branco com a mesma idade de um negro teria em torno de 2,3 anos a mais de estudos. Estes dados confrontavam o ideal que se apresentava nas políticas universalistas já que as trajetórias de pessoas negras eram diferentes das brancas.

No ano anterior ao PNDH II – 2001 - ocorreu uma experiência efetiva de ações afirmativas. A Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, conjuntamente com a Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF, começou

³¹ Contudo, a tradução do documento para o português utiliza o termo Ação afirmativa.

a reservar uma quantidade de vagas nos cursos de graduação para negros ³²e pardos. Esta reserva se instituiu através da lei nº 3.708, de 9 de novembro de 2001. Esta lei entrou em vigor para complementar ³³a lei nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000. Nesta, reservam-se vagas apenas para estudantes que durante sua vida cursaram escola pública.

As experiências da UERJ e UENF são citadas como referências para a atual lei federal de cotas (PAIVA, 2013; ANHAIA, 2013). Podemos compreender que em certa medida esta referência é válida, contudo o processo de formulação da lei estadual para cotas naquelas universidades ocorreu de forma distinta. Especialmente porque criaram-se várias leis até se chegar à que está em vigor.

Além disto, o vestibular para ampla concorrência era feito separadamente daqueles que previam ações afirmativas. Em 2002, a UERJ realizou seu primeiro vestibular com dois processos simultâneos. Este processo foi marcado por grande polêmica, tanto no momento de sua implantação até a divulgação dos resultados. Como aponta Santos:

A preparação do Vestibular 2003 se deu, portanto, sob o signo de uma polêmica na qual se sobressaíam as reações internas que aludiam, sobretudo, a uma pretensa ineficácia da política – que apontava que ela incide no lugar errado das tensões e da produção das hierarquias sociais – e a uma incorreção no processo de sua definição – evocando uma falta de diálogo com a comunidade universitária acerca da questão. (SANTOS, 2006, p. 24 / 25).

Debruçado em diversas polêmicas, a política de reserva de vaga para estudantes negros e pardos foi contestada no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro através de um pedido de inconstitucionalidade protocolado pelo deputado estadual Flávio Bolsonaro. Entretanto, a causa não foi julgada porque criou-se uma nova lei. A lei de 2003³⁴ limitou 45% das vagas dos cursos de graduação para a política de Ação afirmativa. Desta reserva, 20% são para estudantes de escola públicas, outros 20% para negros e 5% para pessoas portadoras de deficiência e integrantes de minorias étnicas.

Uma das principais mudanças ocorridas com a recente lei é que os estudantes deveriam optar apenas por uma modalidade de reserva. Outra mudança foi a retirada palavra “pardo” das reservas de vagas raciais. Segundo Santos (2006),

³² Na lei utiliza-se o termo “negro”.

³³ Através do decreto 30.766 de 2002.

³⁴ Ver artigo 7 da lei 4151, de 04 de Setembro de 2003.

não se mobiliza a questão do pardo, mas somente negros, em consonância com os órgãos oficiais e com o movimento negro que unificavam pretos e pardos.

A lei de 2003 também modificou o foco de seu grupo alvo colocando no *caput* o corte de renda. De acordo com o artigo primeiro da lei nº 4151/03, a reserva de vagas era destinada a estudantes carentes. Segundo a mesma lei a condição de carência seria determinada pela própria universidade de acordo com índices de órgãos públicos nacionais. Em um primeiro momento, no vestibular 2004 a instituição aderiu à renda de trezentos reais *per capita*, no ano seguinte, em 2005, este valor foi elevado para quinhentos e vinte reais.

Assim, a lei de 2003 introduziu novos mecanismos as políticas de Ação afirmativa e levou em consideração tanto o debate sobre a questão social quanto a questão racial. Outros mecanismos foram introduzidos em Julho 2007 com a lei nº 5.074, como a reserva de vagas para filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço.

Em 2008, uma nova lei foi sancionada com intuito de ampliar o prazo da lei de 2003 e organizar algumas questões que ainda eram pontos de discordância nos debates acadêmicos. A Lei 5.346 de 2008 introduziu no âmbito dos estudantes de escolas públicas a necessidade de além do ensino médio, também terem cursado todas as séries do segundo ciclo do nível fundamental. Também obrigou as próprias universidades a criarem mecanismos unificados acesso e permanência, tanto em turnos quanto em cursos de graduação. Contudo, o critério de auto declaração racial e a quantidade de vagas reservadas a cada segmento foram mantidos.

Um prazo de dez anos foi instituído assim que a nova lei entrasse em vigor. Contudo, um ano antes do término do mesmo, o poder executivo deverá convocar uma comissão para avaliar os resultados da política de ações afirmativas. Esta comissão será composta por membros de entidade pertinentes ao tema, além de participantes da sociedade civil organizada. A comissão será presidida pelo procurador-geral do estado e seu principal fim é gerar um relatório para ser entregue na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ).

Pode-se apontar que a redemocratização trouxe as políticas de ação afirmativa para o debate político. Nos anos 1980, houve uma intensificação das demandas por direitos, principalmente, do movimento negro. As ações afirmativas surgem com uma alternativa de inclusão para este grupo. As denúncias de que

havia de fato um racismo, combinadas com as pesquisas acadêmicas criaram um cenário propositivo para este tipo de política. Apesar dos projetos de lei protocolados com a temática no Congresso Nacional não terem sido aprovados, o caso da UERJ demonstrou que era possível concretizar uma política de Ação afirmativa.

A UERJ foi a primeira a criar de fato uma política de Ação afirmativa com força de lei estadual. Outras universidades começaram a aderir às ações afirmativas. O caso mais emblemático foi da Universidade de Brasília – UNB, pioneira no âmbito federal. A proposta de cotas na UNB surge a partir do episódio conhecido como “caso Ari” onde o primeiro estudante negro do doutorado em antropologia foi também o primeiro a ser reprovado. Ariosvaldo era um doutorando que se tornou vítima em um meio conservador onde ele não tinha nenhuma expertise. Ariosvaldo se identificava como “negro, homossexual, baiano, egresso de outra área disciplinar” (LIMA, 2010, p. 307). A resposta a este caso foi justamente a introdução de uma política de ações afirmativas com o cunho racial para ampliar o debate na universidade.³⁵

Outro acontecimento que acirrou os ânimos na Universidade de Brasília, no mesmo departamento de antropologia, onde estudantes negros que participavam da festa de encerramento do Fórum de Estudantes Latino-Americanos de Antropologia e Arqueologia sofreram violência dos seguranças que trabalhavam no próprio evento. Este caso aconteceu em 2001 e foi um grande estopim para debates sobre a questão racial na universidade.

A partir desses episódios surgiu dentro da universidade o coletivo “EnegreSer” - Coletivo de Estudantes Negros e Negras do Distrito Federal e do Entorno. O movimento apoiou uma série de eventos para discutir os problemas de racismo sofridos bem como a elitização do espaço universitário. Neste contexto, a proposta de cotas adquiriu mais força.

Assim, as cotas foram implementadas a primeira vez no ano de 2004. O candidato que escolhesse o critério racial deveria entregar uma foto padronizada para ser aferida por meio de uma comissão. Esta tinha a intenção de reduzir as fraudes no próprio sistema. Quanto à forma, a política se desdobrava em dois

³⁵ A proposição veio através de um “Plano de Metas para a Integração Étnica Racial e Social” proposto pelos professores José Jorge de Carvalho e Rita Laura Segato. Neste plano contemplavam-se dois principais pontos: a) uma cota de 20% das vagas para candidatos negros, em todos os cursos de graduação; b) admissão de estudantes indígenas, por meio de cooperação com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI); c) intensificação de atividades de apoio ao sistema de escolas públicas local. (MULHOLLAND, 2006, p. 183)

momentos. O primeiro era a reserva de vagas, mas se o candidato atingisse nota para entrar pela ampla concorrência, este saía da reserva de vaga.

O grande problema do método utilizado pela UNB foi sem dúvida a utilização de fotos para a comprovação da cor do candidato e não a autodeclaração como é feito na UERJ. Rechaçado pela academia, o caso mais polêmico da utilização de fotografia dos candidatos foi o dos gêmeos idênticos, onde um foi aprovado para concorrer dentro da cota e outro não. Depois deste episódio, a Universidade de Brasília passou a assegurar a legitimidade do processo a partir de entrevistas.

A repercussão pública da implantação do sistema de cotas na UnB foi ainda maior que a ocorrida na UERJ. Tanto nos meios de comunicação social quanto no meio acadêmico, as críticas recaíram principalmente sobre a utilização de fotografias e a consequente instituição de comissão para avaliá-las – ironicamente definida como “tribunal racial” da UnB.” (GALVÃO, 2009, P.83).

Outra adversidade da consolidação desta política na UNB foi o processo de inconstitucionalidade protocolado do Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Partido Democratas (DEM). A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de número 186 foi protocolada em 2009 e julgada improcedente, em 2012, por unanimidade entre os ministros.

O julgamento ocorrido no dia 26 de abril de 2012 se tornou um marco histórico para a questão racial. O parecer do ministro relator Ricardo Lawandowski acerca da temática trouxe o reconhecimento do racismo como elemento que impede o acesso ao ensino superior. Assim, as estruturas de desigualdades no ensino superior não estariam apenas ligadas a posicionamentos sociais, mas sim ao preconceito racial.

No que interessa ao presente debate, a aplicação do princípio da igualdade, sob a ótica justiça distributiva, considera a posição relativa dos grupos sociais entre si. Mas, convém registrar, ao levar em conta a inelutável realidade da estratificação social, não se restringe a focar a categoria dos brancos, negros e pardos. Ela consiste em uma técnica de distribuição de justiça, que, em última análise, objetiva promover a inclusão social de grupos excluídos ou marginalizados, especialmente daqueles que, historicamente, foram compelidos a viver na periferia da sociedade. (BRASIL, 2012, p. 8)

Neste parecer, em adição, o relator analisa o duplo sentido, material e formal, da igualdade. Segundo Lawandowski (2012) o Estado pode quebrar com políticas universalistas para atingir grupos de modo que haja a superação das desigualdades.

Este tipo de ação supera o âmbito formal da isonomia e penetra no cerne da democracia. Entretanto esta política deve ser através de uma ação afirmativa e por tempo limitado.

Durante o julgamento³⁶, o ministro do supremo Luiz Fux declarou que as cotas raciais eram necessárias em função da grande desigualdade encontrada no Brasil. Na mesma linha a ministra Rosa Weber assinalou que não tem como argumentar que brancos em condições financeiras ruins têm a mesma dificuldade que os negros porque nas esferas mais almejadas a proporção de brancos é bem maior que a de negros.

A ministra Carmem Lúcia assinalou que a melhor opção seria a universalidade de oportunidades, mas que este tipo de medida era necessária em sociedades em que tais oportunidades não são garantidas. Já o ministro Joaquim Barbosa tocou na questão do racismo, afirmando que este está inserido na sociedade, às vezes até despercebido. O ministro César Peluso ratificou que este tipo de política deve ter tempo determinado e estudado no futuro para compreender os impactos desta política e se ainda atinge sua principal finalidade.

O ministro Gilmar Mendes, mesmo votando precedente, criticou o uso apenas do critério racial nas cotas da UNB. Na mesma perspectiva dos outros ministros, Marco Aurélio Mello reafirmou a necessidade de esta política ser temporária. Por fim, os dois últimos ministros a votar, Celso de Mello e Ayres Britto, declararam a necessidade de medidas compensatórias.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, portanto, inseriu suporte legal para a utilização do critério racial nas políticas de Ação afirmativa, algo que nesta data já estava sendo feito em muitas universidades. A decisão também deu respaldo para a inclusão do caráter racial na lei 12.711 que estava tramitando no Congresso Nacional.

Se a Suprema Corte reiterava a continuidade das decisões dos conselhos universitários, meses depois, o Congresso Nacional aprovaria uma lei pelo estabelecimento de cotas em todas as universidades públicas federais. E em 29 de agosto entraria em cena o Palácio do Planalto. (SANTOS, 2013, p. 7).

Em 29 de agosto de 2012 foi sancionada a Lei 12.711. Esta lei tem o objetivo de reservar cinquenta por cento das matrículas por curso nas universidades e institutos federais para estudantes oriundos de escola pública, negros e indígenas. A lei está sendo aplicada de forma gradual e progressiva. Em 2013, o primeiro ano, as

³⁶ A filmagem do julgamento pode ser vista em: <https://www.youtube.com/watch?v=AKe2jG8hpzU>

universidades eram obrigadas a reservar no mínimo 12,5% de suas vagas. Estão incluídas, segundo o MEC, 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação. A lei também será revisada após dez anos de sua promulgação.

É neste contexto que se insere este trabalho. Percebendo os discursos dos movimentos sociais conjuntamente com as políticas propostas e o argumento da legalidade compreendemos o cenário que influenciava o Congresso Nacional. De fato, o contexto apresentado refletirá bastante nos debates ocorridos tanto na Câmara dos Deputados Federais quanto no Senado. Isto será desenvolvido no próximo capítulo.

2. ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI COM INTUITO DE INSTITUIR AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

No capítulo anterior procuramos analisar o panorama das ações afirmativas. Para tanto, foram analisados conceitos que giram em torno das ações afirmativas. Do mesmo modo, investigamos os países com experiências pioneiras desta política. Encontramos Índia como o primeiro país a adotar medida de ações afirmativas, neste momento, chamada de “reservas”. E os Estados Unidos, onde surgiu o termo “Affirmative Action”.

Em adição, buscamos explorar as experiências brasileiras no âmbito das políticas afirmativas. Utilizando os casos das universidades percutoras como a UERJ, UENF e UNB, identificamos os enfrentamentos para a realização dessas políticas. Tendo em vista que as medidas dos Estados Unidos tinham como foco a população negra, procuraram-se as experiências para a valorização desta no Brasil. Encontramos os planos de direitos humanos e a terceira conferência contra o racismo organizada em Durban.

O objetivo deste capítulo é compreender como o Congresso Nacional entendia as políticas de ações afirmativas. Para isto, pesquisamos os projetos de lei com o objetivo de instituir ações afirmativas no ensino superior público. O recorte temporal escolhido foram os projetos registrados entre os anos de 1999 e 2012. A escolha no ano de 1999 é referente ao projeto que acabou se tornando a lei nº 12.711/12. Neste sentido, o ano de 2012 foi selecionado por ser o ano da promulgação da lei.

O conteúdo está dividido em três seções. A primeira analisa as modalidades e os grupos alvos desta política. A segunda, debate sobre as justificativas para a implantação das ações afirmativas. Por fim, a terceira seção correlaciona os dados apresentados com os partidos políticos dos deputados e senadores buscando compreender quais partidos incorporaram esta pauta.

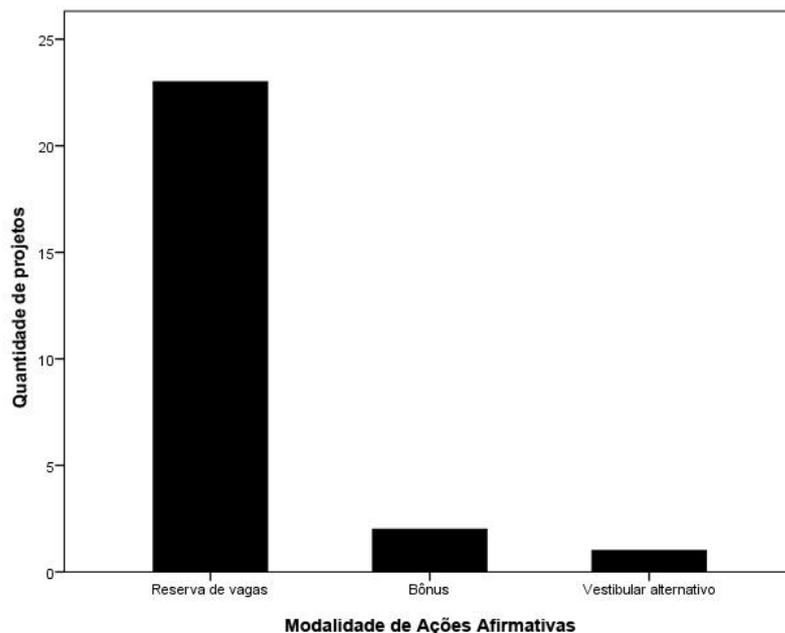
2.1. O projeto de ações afirmativas e o grupo alvo

As ações afirmativas são conhecidas pelo senso comum como “cotas”. Esta denominação advém de uma modalidade desta política onde se reservam vagas para determinado grupo. Contudo, a política pode apresentar outros modelos de inclusão como bônus, a criação de vagas adicionais ou vestibular alternativo. A

política de bônus, na maior parte dos casos, acrescenta uma porcentagem numérica às notas finais dos candidatos. As vagas e o vestibular alternativo criam mecanismos de acesso para além da ampla concorrência.

Na análise dos projetos de lei procurou-se observar qual modalidade os parlamentares consideravam como modelo para as universidades brasileiras. Percebeu-se que predominantemente optou-se pela modalidade reserva de vagas. No gráfico abaixo podemos perceber que 23 projetos criavam o mecanismo de reserva de vagas nas universidades federais, enquanto, apenas dois projetos instituíam a modalidade bônus e um criava vestibular alternativo.

Gráfico 1 – Modalidade de políticas de ações afirmativas dos projetos de lei protocolados entre 1999 e 2012 (Em absoluto)



Fonte: Adaptado dos Diários do Congresso Nacional

Estes dados auxiliam a compreensão de que tipo de política propõe-se fazer. Escolher reservar vagas nos mostra que há lugares específicos para concorrência. Do mesmo modo, se concorre a uma determinada quantidade de vagas apenas com pessoas do mesmo grupo. Esta modalidade só pode ser compreendida se analisarmos conjuntamente os grupos que estes projetos pretendem incluir.

No capítulo um, mostrou-se que a demanda por inclusão de estudantes negros no ensino superior se intensificou na década de 1990. Marcada pela marcha para Zumbi e a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos, estabelecia um cenário para a criação de políticas afirmativas raciais. Contudo, a partir da análise dos projetos de lei do Congresso Nacional, percebe-se que estas casas legislativas faziam outra trajetória.

Dos 26 projetos analisados, apenas um possuía como grupo alvo principal estudantes negros. É importante ressaltar que se percebe o grupo alvo principal como sendo aquele que aparece no primeiro artigo dos projetos de lei. Ou seja, dado um projeto de lei que tem no artigo primeiro a proposição de instituir reserva de vagas para pretos e pardos e estudantes de escola pública no artigo segundo, o grupo alvo principal será pretos e pardos e a subcota, estudantes de escola pública. As subcotas, neste âmbito, podem ser entendidas como os grupos que se condicionam pertencimento a outros.

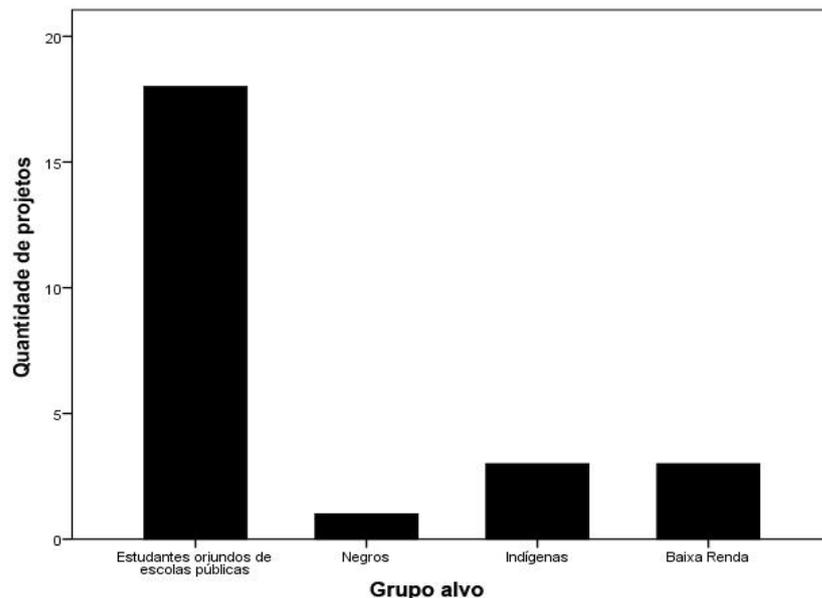
O termo subcota aparece para problematizar as políticas de ações afirmativas. As subcotas apresentam mais de uma condicionante para a realização da inclusão. Estas disposições convertem-se em um empecilho para o acesso de determinados grupos. Por exemplo, um aluno preto/pardo e com baixa renda, mas que frequentou o ensino médio com bolsa em escola particular, não poderá concorrer às vagas com ações afirmativas se *caput*³⁷ da lei determinar a reserva de vagas para estudantes de escola pública.

Analisar qual grupo se torna o principal objeto da Política Pública nos ajuda a compreender não só quem é elegível, mas que tipo de agenda o governo escolhe. Ao longo deste capítulo serão analisadas as escolhas e as justificativas para a criação de políticas afirmativas. A perspectiva teórica que orienta este capítulo é a bibliografia sobre políticas públicas buscando perceber como um determinado problema se torna pauta e os mecanismos desenvolvidos para resolução. No caso deste trabalho, a solução proposta é a Ação Afirmativa. Cabe, então, tentar responder para além do “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. E, sim, “por que” e “como” se pensam tais políticas.

³⁷ Caput advém do latim e significa “cabeça”. É muito utilizado em textos legislativos referindo-se à parte principal de um artigo.

O Gráfico 2 demonstra que os parlamentares optaram como grupo alvo os estudantes de escola pública. Esta escolha, em alguma medida, corrobora a trajetória diferente do Congresso Nacional e das demandas por políticas de ações afirmativas. Como observamos no capítulo 1, o conceito ação afirmativa surgiu nos Estados Unidos como uma demanda de inclusão de negros. Do mesmo modo, nos anos 80, o movimento negro brasileiro levantou a pauta desta política para a realidade brasileira.

Gráfico 2 – Grupo alvo dos projetos de lei protocolados entre 1999 e 2012 (Em absoluto)



Fonte: Adaptado dos Diários do Congresso Nacional

Ao determinar ações afirmativas para estudantes de escola pública, os deputados e senadores que protocolaram esses projetos deixam claro que o problema da inclusão no ensino superior deve priorizar a escola pública e não questões raciais ou de renda. Ademais, apenas dois projetos possuíam como grupo alvo secundário estudantes autodeclarados pretos. Um dos projetos de lei definia como grupo complementar estudantes que residissem perto do campus universitário. E um projeto apresentava os indígenas como um terceiro grupo alvo.

No gráfico acima podemos observar que entre os anos de 1999 e 2012 foram protocolados no Congresso Nacional 19 projetos com o objetivo de instituir políticas de ações afirmativas para Estudantes oriundos de escola pública, enquanto três

proposições possuíam a finalidade de instituir políticas afirmativas para indígenas e três para pessoas com baixa renda. Por fim, aparecem os negros como grupo principal em apenas um projeto.

Se tomarmos como base o conceito de ações afirmativas desenvolvido pelo ministério da educação, a forma de garantir a diversidade na maioria destes projetos seria mediante a inclusão de estudantes de escola pública. Isso difere, do mesmo modo, das políticas que criaram o termo ações afirmativas nos Estados Unidos, uma vez que estas pretendiam criar políticas raciais em instancias educacionais e de trabalho.

Nesta perspectiva, podemos demonstrar que poucas propostas possuíam um modelo híbrido, ou seja, combinando raça, renda e escola pública. Isto difere do que as próprias universidades vinham desenhando como política de ações afirmativas. Em 2013, 70 das 90 universidades públicas brasileiras possuíam algum tipo de ação afirmativa (DAFLON et al, 2013, p.308) . Grande parte destas universidades adotava um modelo combinado de diferentes grupos alvos (MACHADO, 2013; GONÇALVES; 2013).

Nosso modelo vem se desenhando como híbrido, acumulando características dos modelos francês e estadunidense ao combinar categorias como cor/raça, renda, religião, originários de escola pública, no recrutamento dos seus beneficiários. Diverso, graças à autonomia universitária, esse modelo é responsável pela implantação de uma pluralidade de experimentos em curso nas universidades públicas brasileiras que visam garantir o ingresso de afro-brasileiros por meio de bônus, da reserva de vagas ou de cotas. (GONÇALVES, 2013, P. 371)

A falta de um significativo número de projetos com ações afirmativas para negros, mesmo quando observados os projetos híbridos, pode ser compreendida a partir da controvérsia gerada por esta temática. Tanto na academia quanto na mídia não havia um consenso de qual grupo deveria ser beneficiário desta política.³⁸ As análises negativas estavam pautadas em cinco principais argumentos.

Primeiramente, o pressuposto de que as ações afirmativas para negros significariam uma divisão entre grupos étnicos que estavam unidos no “mito fundador brasileiro”. Este mito se sustenta na percepção de que o povo brasileiro é cordial e incapaz de discriminações raciais e sociais (CHAUÍ, 1995, p. 78). A partir disto, também se argumenta que o Brasil vive em uma democracia racial. Como

³⁸ Ver Feres, Campos, 2013.

observamos no primeiro capítulo, esta crença na democracia racial presumiria a não existência de raças, partindo do pressuposto de que as características hereditárias da população brasileira são miscigenadas (BERNARDINO, 2002, p.254).

Assim, as ações afirmativas com base em raça/cor estariam rompendo com a ideia de miscigenação. Consequentemente, criariam uma “consciência de racial” que ainda não existia no Brasil. Esta noção poderia, em casos mais extremos, criar uma tensão entre brancos e negros.

Queremos cindir esse universo social em duas ‘raças’? Dirão os proponentes dessa política que o país já é dividido na prática, na realidade, no dia-a-dia. Mas é justamente contra isso que o antirracista deve lutar. A luta contra o racismo deve ser prioritária, dever de todo o cidadão. No entanto, o remédio que está sendo ofertado em uma bandeja de prata é um remédio barato e arriscado, pois o seu custo social pode ser muito alto. É uma política de curto prazo cujas consequências serão sentidas no longo prazo. (MAGGIE e FRY, 2006)³⁹

Outro ponto parte da ideia de que as políticas de ações afirmativas para negros foram desenhadas para a realidade social estadunidense. Podemos exemplificar este argumento, com texto dos antropólogos Yvonne Maggie e Peter Fry titulado “A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras”. Neste artigo os autores consideram que não se poderia incorporar uma política de outro país na realidade brasileira (MAGGIE e FRY, 2004, p. 68). Para estes antropólogos, a solução para a inclusão de minorias seria através da escola pública. Entendendo que o acesso à educação de qualidade em uma zona de periferia poderia propiciar mais oportunidades para os negros.

Colocar, por exemplo, uma escola pública de melhor qualidade numa periferia de uma grande metrópole, em vez de instalar a mesma escola num bairro de classe média alta, obviamente propiciaria mais oportunidade para os negros (posto que os pobres são majoritariamente negros) do que para os brancos. (idem, p. 77).

Nesta perspectiva, a ênfase está no fortalecimento da escola pública de qualidade e de fácil acesso à periferia. A questão racial seria apenas uma questão secundária atrelada à renda. Principalmente porque, no entendimento destes autores, o Brasil se constituiu como local onde há uma grande mistura de raças.

Outro argumento contrário a políticas raciais/cor é que a desigualdade de classe é mais relevante. Este argumento foi muito mobilizado pelos teóricos marxistas, tendo em vista que, criando este mecanismo de inclusão, estaríamos

³⁹<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/399342/noticia.htm?sequence=1>

deixando de atacar os problemas causados pela exploração capitalista (GOSS, 2009, p. 119). Nesse sentido, as políticas que se restringem a grupos inerentes acabam restringindo o cunho mais abrangente da luta de classes.

É por isso que me sinto a vontade para dizer que o racismo no país é fato, mas não é substituindo responsabilidades econômicas para uma causa social que poderemos solucionar o problema, transferindo o descaso da educação (que é devido à má distribuição de renda no país) para o problema racial, ao invés de se resolver a questão econômica. O Estado se mostrando benevolente e voltado para as causas sociais se dedicando em acabar com o racismo no país, tirando proveito de que grupos de negros se apresentam como pessoas que lutam por uma causa muito importante que é o combate ao racismo, lutando por igualdade social, porém se mostrando exclusivos, diferentes no que diz respeito a desejarem coisas feitas para negros e não coisas produzidas para pessoa em geral. (VASCONCELOS, 2007)

A questão da igualdade foi outro tema que se mobilizou como argumento contra as ações afirmativas. Os defensores desta justificativa se apegam ao artigo 5º da Constituição. Segundo o artigo “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.” (BRASIL, 1988).

Algumas universidades, em sua autonomia, que implementaram políticas de inclusão acabaram sofrendo processos na justiça justamente pela questão da inconstitucionalidade. O caso mais emblemático foi a Arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF/186 contra a reserva de 20% das vagas para negros na Universidade de Brasília. Protocolado pelo Partido Democratas, a acusação apresentava em epígrafe o texto do discurso de Martin Luther King.

Com a frase grifada “Eu tenho um sonho que meus quatro pequenos filhos um dia viverão em uma nação onde não serão julgados pela cor da pele, mas pelo conteúdo do seu caráter” (KING, 1963) a ação ajuizada alegava que as cotas raciais violariam princípios da constituição. Foram enumerados seis princípios: dignidade humana, proibição do racismo, princípio da igualdade, direito universal à educação, igualdade nas condições de acesso ao ensino e o princípio meritocrático.

Segundo o documento da ADPF/186 o mérito das ações afirmativas não é questionado e sim as cotas raciais no contexto brasileiro. Este tipo de política, na perspectiva do Partido Democratas, deveria incluir outras minorias além dos negros.

Ademais, a forma como as cotas estavam sendo estabelecidas na UNB feriam o princípio da igualdade e ressuscitariam os ideais nazistas.

Dito de outra firma: se consideramos que todo modelo de Estado social tem por pressuposto a integração de todas as minorias por meio de ações afirmativas, deveríamos então conviver com a necessidade de implementação, em nosso sistema jurídico, de medidas necessárias de inclusão para ciganos, homossexuais, nordestinos, nortistas, travestir, transexuais, imigrantes, testemunhas de Jeová, praticantes de candomblé, *Hare Krishnas*, obesos, baixos, carecas, dentre outras inúmeras minorias reconhecidas no Brasil [sic]. (BRASIL, 2009, p. 28)

Não podemos deixar de mencionar, ainda, que para a concretização das cotas raciais na UNB está-se promovendo verdadeiro massacre ao princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana, na medida em que se institucionalizou um tribunal racial para decidir quem é negro no Brasil. Assim, o item 7 e subitem, do edital nº 02/2009 do CESPE/ UNB simplesmente ressuscitou os ideais nazistas, hitlerianos de que é possível decidir, objetivamente, a que raça a pessoa pertence. (id. lb.)

O princípio da igualdade, neste ponto de vista, estaria sendo violado. Do mesmo modo, dever-se-ia investir em políticas universais. Contudo, quando julgada, a ADPF/186 foi considerada improcedente pelo ministro Ricardo Lewandowski. No parecer, o ministro atentou para a diferença entre igualdade formal e igualdade material e formal. “Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão seja de políticas de cunho universalista”. (BRASIL, 2012, p. 5). O ministro do STF mobilizou a teoria de Dworkin, Rawls e Fraser, autores vistos no capítulo um, para fundamentar a constitucionalidade das ações afirmativas.

Assim, a questão das ações afirmativas raciais/cor, ora tomada como uma restrição, se torna constitucional. Contudo, a importância deste tipo de política para negros e pardos era amplamente discutida na academia. Havia, de fato, uma tentativa de desmistificar a ideia de democracia racial e a ausência de discriminação nas esferas sociais públicas e privadas.

Na perspectiva de Antonio Sergio Guimarães, a questão racial é tema central para as políticas de inclusão. Segundo o autor, os teóricos que trataram as políticas estadunidenses raciais/cor como diferentes da realidade brasileira porque haveria uma “excepcionalidade” estavam equivocados. Neste sentido, a excepcionalidade brasileira seria parte do problema (GUIMARÃES, 2001, p. 122).

Este problema adivinha do sistema político que cunhava princípios universais generalizados e desprezava algumas práticas sociais. Guimarães exemplifica isto a

partir das reformas educacionais ocorridas no Brasil na época da ditadura militar que visavam a ampliação do sistema educacional como um todo. Esta reforma acabou falhando porque criou uma elite social onde só quem possuísse condições financeiras altas poderia pagar boas escolas e acessar a universidade (GUIMARÃES, 2006, p. 271).

Assim, políticas que tratassem a população como igual formalmente seriam parte do problema brasileiro tendo em vista que criavam distorções quanto ao acesso a determinados bens. Igualmente, as políticas voltadas apenas para as pessoas de baixa renda são criticadas por não enfrentar efetivamente o racismo brasileiro. Esta tese também é discutida por Kabengele Munanga. Em seu argumento a mestiçagem não pode ser confundida com as questões políticas e ideológicas. Por isso, pensar nas ações afirmativas como um modo de inclusão apenas de pessoas pobres resulta em um total desconhecimento da realidade brasileira.

Os que condenam as políticas de ação afirmativa ou as cotas favorecendo a integração dos afrodescendentes utilizam, de modo especulativo, argumentos que pregam o *status quo*, ao silenciar as estatísticas que comprovam a exclusão social do negro. Querem remeter a solução do problema a um futuro longínquo, imaginando-se, sem dúvida, que medidas macroeconômicas poderiam, miraculosamente, reduzir a pobreza e a exclusão social. (MUNANGA, 2007, p. 42)

Manunga também desconstrói a crítica de que este tipo de política não funcionaria no Brasil porque estavam sendo “importadas” de outros países. Em sua perspectiva, as experiências dos países que similarmente convivem com o racismo podem servir de incentivo para o Brasil. Principalmente porque não haveria uma resposta factual brasileira (MUNANGA, 2007, p. 32). Assim, as ações afirmativas para negros combateriam as desigualdades raciais em um curto prazo. Deixando de lado as soluções econômicas de longo período. Neste sentido, as políticas de ações afirmativas raciais não criariam nenhum mal-estar social e sim uma inclusão de fato.

Como podemos observar, não é consenso sobre a necessidade de ações afirmativas para negros tanto na esfera acadêmica quanto na pública. Isto pode refletir, em alguma medida, na ideia de que os deputados e senadores não acreditavam que esta temática deveria aparecer em seus projetos. Em adição, não podemos assinalar, a partir desses dados, que se buscou uma inclusão via renda uma vez que apenas três projetos visavam a inclusão de pessoas com baixa renda.

Mesmo na polêmica entre raça e classe, os deputados e senadores optaram por estudantes de escola pública como grupo alvo. Observando exclusivamente a variável do grupo alvo dos projetos de lei em análise, não poderíamos inferir qual o motivo desta escolha. Faz-se necessário, portanto, analisar quais as justificativas para o desenvolvimento de tal política. É o que abordaremos na próxima seção.

2.2. As justificativas

O processo de formulação de um projeto de lei tem como etapa a justificativa de seu benefício para a sociedade ou um determinado grupo. Nesta seção analisaremos tais justificativas na tentativa de se compreender quais discursões acerca das ações afirmativas os projetos mobilizavam. Para tanto, foram analisados dados quantitativos e qualitativos.

Considerando os dados quantitativos, foram criadas nove categorias a fim de aproximar os fundamentos destes projetos. A análise ocorreu a partir da justificativa que mais aparece ao longo dos textos. Nesse sentido, ficou denominada a variável “justificativa principal” aquela que se apresenta com de forma mais preponderante. Do mesmo modo, partes das categorias foram mobilizadas a partir dos próprios termos utilizados nestas fundamentações.

A categoria “Desigualdade de renda” denomina os projetos de lei que possuíam a justificativa da necessidade de combater a desigualdade financeira incluindo nas universidades públicas estudantes com baixa renda. Estão aqui incluídos os discursos que assinalam a dificuldade de acesso à educação superior pública por alunos que possuem baixa renda. Do mesmo modo, entendem a ação afirmativa como uma política redistributiva.

A denominação “desigualdade racial” determina as explicações de que negros/pretos e pardos estariam excluídos da sociedade mesmo quando observadas pessoas com o mesmo grau de instrução. A cor, neste sentido, interferiria nas condições de elevação social das pessoas. Foram analisados, aqui, os projetos de lei que justificavam a inclusão destes grupos devido ao racismo e as barreiras que os mesmos enfrentavam para acessar a universidade pública. As ações afirmativas,

nestes projetos, deveriam incluir negros/pretos e pardos como uma forma de romper o racismo na sociedade.

A categoria “paradoxo do ensino básico público/privado” designa a fundamentação dos projetos de lei debruçada sobre a ideia de que estudantes de escolas públicas acabam acessando o ensino superior via universidade privada. Paralelamente, estudantes de escolas privadas acessam universidades públicas. “Assim, estabeleceu-se um paradoxo perverso: aos alunos provenientes da rede privada destinam-se a universidade pública e aos oriundos de escola pública restam os cursos oferecidos pelas universidades privadas.” (PAULA, 2008, p.220). Nesta categoria só serão incluídos projetos que explicitam exatamente este contexto.

O termo “elitização do ensino superior público” representa o argumento de que o vestibular produz uma elite na universidade pública. Este processo de elitização está debruçado na ideia de que a meritocracia é a melhor forma de acesso à universidade. Contudo, deixam de lado outros fatores que influenciam, por exemplo, o processo de aprendizagem, a possibilidade de pagar boas escolas, bem como nível de cada escola.

A categoria “exclusão do indígena” traduz a justificativa de que os indígenas não conseguem acessar o ensino superior público. Entende-se que esta exclusão é definida por seu contexto histórico. Igualmente, a categoria abarca fundamentos debruçados na ideia de que não se pode juntar negros/pretos, pardos e indígenas em uma só esfera de política afirmativa étnico-racial.

Já o termo “Melhoria da escola pública” tipifica a fundamentação de que a criação de ações afirmativas é uma luta política pela melhoria da escola pública e possui um impacto aos egressos da mesma. A recuperação da escola pública estaria desenhada na ideia de que os alunos oriundos da escola pública, ao considerar a possibilidade de entrada nas universidades públicas, progrediriam seu desempenho. O mesmo aconteceria com os professores.

A denominação “combater a cota racial” caracteriza os projetos de lei que possuíam o objetivo de afastar as ações afirmativas para negros em sua fundamentação. A categoria correspondente à “mercantilização do ensino superior” engloba a justificativa de que a universidade sofreu um processo de privatização. Neste sentido, são necessárias ações afirmativas para fortalecer o ensino superior público.

A última categoria vai de encontro a penúltima. Titulada “baixa qualidade do ensino privado”, a categoria compreende as justificativas pautadas na ideia de que a universidade privada tem qualidade inferior ao ensino público. Por consequência, os estudantes que acessam a universidade particular possuem um menor preparo para sua profissão.

Estas categorias, em um primeiro momento, nos ajudam a indagar os argumentos levantados para criação de ações afirmativas. Entretanto, as fundamentações para a realização de tal política podem se entrelaçar, por isso foi criado a variável “justificativa secundária”. Esta abrange as mesmas categorias explicitadas anteriormente. Certos projetos estão fundamentados em apenas uma temática, por conseguinte a soma desta não será exata ao universo dos projetos trabalhados nesta dissertação.

Quanto à frequência das justificativas percebemos que a categoria mais recorrente é a “desigualdade de renda” com onze projetos de lei fundamentados. Em seguida, denominação “paradoxo do ensino básico público/privado” apresenta-se correntemente com seis projetos de lei explicitando esta contradição. A questão da “exclusão indígena” e “discriminação racial” aparecem em três projetos cada. Enquanto a justificativa “melhoria da escola pública”, “combater a cota racial” e “baixa qualidade do ensino privado” apareceram apenas uma vez nos projetos. Como demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 3 - Frequência das justificativas por ações afirmativas no Congresso Nacional entre 1999 e 2012 (Em absoluto e percentual)

Justificativa	Frequência
Desigualdade de renda	11
Paradoxo do ensino básico público/privado	6
Desigualdade racial	3
Exclusão do indígena	3
Melhoria da escola pública	1
Combater a cota racial	1
Baixa qualidade do Ensino Público	1
Total	26

Fonte: Adaptado dos Diários do Congresso Nacional

Quando observamos a justificativa secundária dos projetos nota-se que seis destes possuíam o argumento da “elitização do ensino superior público”, enquanto cinco projetos fundamentavam-se na ideia de “desigualdade de renda”. Três proposições mobilizavam o “paradoxo do ensino básico público/privado”. Já as categorias “desigualdade racial”, “melhoria da escola pública”, “combater a cota racial”, “mercantilização do ensino” e “baixa qualidade do ensino público” aparecem uma vez cada. Ilustrado pelo quadro a seguir.

Quadro 4 - Frequência das justificativas secundárias por ações afirmativas no Congresso Nacional entre 1999 e 2012 (Em absoluto e percentual)

Justificativa secundária	Frequência
Elitização do Ensino superior público	6
Desigualdade de renda	5
Paradoxo do ensino básico público/privado	3
Desigualdade racial	1
Melhoria da escola pública	1
Combater a cota racial	1
Mercantilização do ensino	1
Baixa qualidade do ensino público	1
Não possui	7
Total	26

Fonte: Adaptado dos Diários do Congresso Nacional

Ao analisar estes dados, percebemos que a desigualdade de renda se apresenta como justificativa mais constante. Se somarmos esta categoria na justificativa principal e na secundária, a mesma se manifesta 16 vezes. Ou seja, dos 26 projetos apresentados apenas dez não mobilizavam o ideal de desigualdade de renda. As fundamentações das proposições acabam se tornando contraditórias quando analisamos conjuntamente com o grupo alvo dos projetos de lei.

Como foram observados, apenas três projetos de lei estipulavam a criação de ações afirmativas para pessoas com baixa renda. Por esse ângulo, pode-se argumentar que os deputados e senadores entendem a escola pública como um

local de pessoas com baixa renda. Contudo, faz-se necessário investigar, de modo qualitativo, quais os argumentos levantados nestes projetos.⁴⁰

As percepções dos congressistas sobre o ensino superior e a desigualdade social brasileira percorrem dois caminhos. Um argumenta que o ensino superior acentua este tipo de disparidade. Já o outro, levanta a hipótese de que a universidade pública não cumpre seu papel fundamental que é garantir o ensino gratuito de forma inclusiva. Os principais motivos para estas duas premissas seriam o vestibular e a incapacidade dos mais pobres arcarem com seus estudos.

As proposições entendiam que havia certo impedimento no acesso das camadas mais populares ao ensino superior. Isto é justificado nos projetos de lei pela desigualdade social existente no Brasil. Segundo o projeto do deputado José Carlos Coutinho, “Devido ao baixo poder aquisitivo da maior parte da população, o acesso dos alunos de baixa renda a instituições de ensino superior vem sendo prejudicado a cada ano devido à desigualdade social existente em nosso país” (BRASIL, 2000a, p. 10145). Assim, a desigualdade de renda brasileira seria fator determinante para eleger quem acessa o ensino superior.

A questão do vestibular é fundamental para compreender a relação entre desigualdade econômica e acesso ao ensino superior público concebida pelos deputados e senadores. No projeto de lei nº 344/2008, o senador Marconi Perilo (PSDB/GO) justifica que não há uma inclusão de pobres na universidade pública porque os mesmos não possuem condições financeiras para pagar escolas particulares “que se orientam [sic] para a preparação de seus alunos para o vestibular” (BRASIL, 2008b, p.2).

Sob a mesma ótica, o projeto de lei nº 2772/2000, o deputado Antonio Cambraia (PMDB/CE) alega que o vestibular deixa em desvantagem os candidatos com menores rendas. Assim, os candidatos com maior poder aquisitivo dispõem de certa vantagem em razão de sua capacidade de pagar por um estudo de qualidade.

Enfatizando e tornando ainda mais injusta a realidade que se quer modificar, constatamos que a atual forma de concurso para o ingresso na Universidade Pública, privilegia, não só ao aluno com capacidade financeira e familiar que os sustentem mesmo abstendo-se de trabalhar, mas principalmente, àqueles com recursos para pagar as onerosas

⁴⁰ Os projetos de lei que apresentam como justificativa principal a desigualdade de renda são: PL nº 298/99; PL nº 2486/2000; PL nº 2772/2000; PL nº 4784/2001; PL nº 5325/2001; PL nº 5338/2001; PL nº 1188/2003; PL nº 215/2003; PL nº 14/2007; PL nº 1330/2007 e PL nº 344/2008.

mensalidades de cursos pré-universitários voltados unicamente para o exame de vestibular. (BRASIL, 2000b, p. 16469).

Este também é o ponto de partida da proposição nº 7484/2001. Seu autor, Eliseu Moura (PPB/MA), assinala que “é notório que a educação superior contribui para acentuar as desigualdades sociais que envergonham o Brasil” (BRASIL, 2001c, p. 2). Segundo o autor do projeto, mesmo quando o estudante carente consegue acessar a universidade pública, este fica restrito a cursos de menor prestígio. Este processo também salienta as desigualdades sociais tendo em vista que o estudante fica restrito as profissões com salários mais baixos.

Outro argumento pauta-se na percepção de que os brasileiros com renda inferior não conseguem acessar o ensino superior tanto público quanto o privado. A justificativa para esta afirmação é que os estudantes de menor renda não possuem recursos financeiros para pagar uma universidade privada ou não alcançam a pontuação necessária para garantir uma vaga na universidade pública. Esta premissa pode ser encontrada nos projetos de lei nº 215/2003, nº 1188/2003 e nº 14/2007.

Este primeiro alega que a população com baixa renda é privada do aperfeiçoamento proporcionado pela universidade. Por conseguinte, as oportunidades no mercado de trabalho ficam restringidas. Já o projeto nº 17/2007 defende que a “desigualdade social impossibilita que alunos oriundos de classes médias e pobres tenham condições de realizar seus estudos de nível superior, condição necessária para o ingresso no mercado de trabalho mais qualificado e promissor.” (BRASIL, 2007b, p. 3).

Como se observa, a ideia de alcançar o ensino superior está atrelada à melhoria de renda via mercado de trabalho. Por este ponto de vista, a carência de renda dificultaria a própria transformação econômica. A universidade, na perspectiva destes tomadores de decisão, reforça esta condição tendo em vista as barreiras que são criadas para o acesso ao ensino superior. Por exemplo, o vestibular ou os altos valores das universidades particulares. Igualmente, a universidade pública acaba não cumprindo a sua finalidade de proporcionar um ensino gratuito de forma inclusiva.

A esfera da educação gratuita também é mobilizada na categoria “paradoxo do ensino básico público/privado”. Nesta categoria discute-se a universidade pública como geradora de uma contradição onde apenas os estudantes de escolas privadas

conseguem acessá-la. Mesmo que em algum dos argumentos esta categoria pareça se entrelaçar com a questão da desigualdade de renda, faz-se necessário esclarecer que há diferença. Enquanto a categoria da renda questiona o acesso ao mercado de trabalho e falta de condições econômicas para garantir uma educação de qualidade, a questão do paradoxo evidencia a deficiência da escola pública e do ensino superior privado. As proposições classificadas aqui⁴¹ explicitam este paradoxo mais do que qualquer outra questão.

Os deputados e senadores que consideram este paradoxo argumentam que o ensino básico público é de baixa qualidade. Do mesmo modo, entendem que a universidade pública é um espaço de excelência. Ambas são instituições públicas, contudo as vagas disponíveis no ensino superior acabam sendo ocupadas por estudantes oriundos de escolas particulares. Estes estudantes, na perspectiva dos parlamentares, possuem um ensino de melhor qualidade e disputam com maiores condições de êxito no vestibular.

Isto se reflete no projeto nº 5062/2001, do deputado Aloísio Mercadante (PT/SP), onde se defende que a precariedade da educação básica e o número limitado de vagas no ensino superior público são os motivos para este paradoxo. O projeto mobiliza uma pesquisa da União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) demonstrando que as chances de um estudante oriundo de escola pública ingressar em uma universidade pública é de um para 104. Enquanto de um estudante oriundo de escola particular é um para nove. Por conseguinte, só políticas afirmativas poderiam reverter este quadro.

A questão da qualidade do ensino público também é levantada no projeto nº 14/2002. Em sua justificativa, o senador Carlos Wilson (PTB/PE) alega que os estudantes de escolas particulares têm desempenho mais efetivo porque o ensino básico público é mal equipado e os professores não possuem remuneração adequada. Logo, o problema é a falta de investimento em escolas públicas.

Do mesmo modo, a proposição nº 1447/1999, do deputado Celso Giglio (PDT/SP), argumenta que há dois problemas neste paradoxo. O primeiro é a qualidade do ensino oferecido pelas universidades privadas. De acordo com documento, o ensino superior privado, visando o lucro, facilita o acesso e oferece um ensino de má qualidade. O segundo é o sistema antidemocrático, uma vez que

⁴¹ PL nº 2069/1999; PL nº 14/2002; PL nº 5062/2001; PL nº 3004/2004; PL nº 1447/1999

apenas a elite consegue acessar a universidade pública. Neste ponto, o paradoxo também provocaria uma reprodução das elites brasileiras.

Destinar o ensino universitário a uma minoria, embora indiretamente, é antidemocrático; a elite já portadora de progresso social, costuma [sic] ter como objetivo a reprodução das condições sociais que lhe permite continuar a ser elite. Daí, concentrar esforços e recursos nesta minoria, esquecendo-se a maioria excluída, é reproduzir, indefinidamente os privilégios sociais. (BRASIL, 1999a, p. 44307)

Por outro lado, o projeto de lei nº 2069/1999 argumenta que há uma contradição na educação. O contraste surgiria a partir do modelo educacional atual que estimula a separação dos estudantes em dois grupos.

A) os alunos oriundos de classe média e alta: frequentam escolas particulares, bem equipadas e com ensino de melhor qualidade; têm acesso a instituições de ensino superior e públicas e gratuitas. B) Alunos oriundos de famílias com renda baixa: frequentam escolas públicas na maioria das vezes, à noite para compatibilizar com horário de trabalho ; têm acesso a instituições de ensino superior privadas e pagas[sic] (BRASIL, 1999b, p. 55056).

O projeto de lei nº 3004/2004 também assinala a criação desses dois grupos. O autor do projeto, deputado Tadeu Filippelli (PMDB/DF) assinala que há uma inversão de valores no sistema de ensino. Em sua perspectiva, o vestibular cria um gargalo que distorce as funções da educação. Assim, prerrogativa da universidade pública de ingressar pessoas sem condições de pagar pelos seus estudos, não consegue ser desempenhada.

Os alunos que estudam em estabelecimento particular, apesar do poder aquisitivo superior, ingressam em universidade pública porque estão mais bem preparados, e os demais que frequentam escola pública, que enfrentam toda sorte de dificuldades, não conseguem lograr aprovação nos vestibulares das universidades públicas, restando-lhes, como opção, a universidade particular, se tiverem condições de pagar. (BRASIL, 2004c, p. 2).

A função da universidade pública foi questionada, similarmente, pelo projeto de lei nº 61 de 2003. O autor, senador Sergio Cabral (PMDB/RJ), ressalta que as pessoas de renda elevada têm se formado à custa do dinheiro público. Seu principal argumento está debruçado na ideia de que o ensino superior, custeado pelo Estado, não pode ser um espaço apenas para estudantes de escolas privadas. Segundo o documento, “trata-se de afirmar a vocação social de ensino do Estado, com um meio de diminuição entre as camadas da população mais abastadas e menos favorecidas.” (BRASIL, 2003f, p. 3396).

Percebe-se que os projetos dão ênfase na deficiência da escola pública. Como foi contemplada na seção anterior, a maioria dos projetos protocolados tinha como objetivo instituir ações afirmativas para estudantes oriundos de escolas públicas. A categoria “paradoxo do ensino básico público/privado” auxilia no entendimento desta escolha. Verifica-se, em adição, que há uma associação direta entre estudantes de escola pública e pessoas de baixa renda. Isto nos direciona a duas categorias que remetem ao mesmo contexto. A primeira, denominada melhoria da escola pública, é representada pelo PL nº 1335/2003. O deputado Rubens Otoni (PT/ GO), autor do projeto, qualifica este como um “instrumento de luta pela melhoria da escola pública” (BRASIL, 2003e, p.2). Do mesmo modo, entende a “repartição de vagas contribuirá para recuperação da qualidade da escola pública, a única que pode oferecer conhecimento, preparação técnica e científica para todas as camadas sociais” (id,ib.).⁴²

Como justificativa secundária, o projeto nº 3004/2004, também afirma que as ações afirmativas contribuem para o fortalecimento da escola pública. Seu principal argumento é que ao criar cotas para estudantes de escola pública, o Estado evitaria políticas de estatização de vagas em escola particulares. Deste modo, o estado destinaria seus recursos apenas para o ensino público.

A segunda categoria, baixa qualidade do ensino público, apareceu como um argumento do “paradoxo do ensino básico público/privado”. Contudo, apenas seria uma das motivações deste paradoxo. Nesta análise, priorizamos o projeto que se pautava nesta perspectiva, sem mencionar a inversão entre ensino público e privado. O projeto nº 73/1999, redigido pela deputada Nice Lobão (PFL/MA), argumentava que após a década de 1960, o ensino brasileiro entrou em decadência.

Citando Darcy Ribeiro, a deputada argumenta que o ensino superior deteriorou-se e fez com que proliferassem universidades privadas. Estas instituições de ensino estariam apenas interessadas na mercantilização do ensino e não na excelência acadêmica.⁴³ Assim, a proposição teria o objetivo de criar uma “elite acadêmica (com ‘e’ maiúsculo e não no sentido pejorativo que excluem a maioria da cidadania, mas ao contrário, dos que aportam decisivamente na sua integração

⁴² Não fica definida, neste projeto, a relação feita entre ações afirmativas e a melhoria da escola pública. O projeto apenas afirma que com este tipo de política estará assegurada a melhoria da escola pública.

⁴³ “os professores fingem que ensinam e os alunos fazem de conta que aprendem.” (RIBEIRO apud BRASIL, 1999c, p.9546)

efetiva na sociedade com vistas a alcançar o bem estar social)”. (BRASIL, 1999c, p. 9547)

Os projetos analisados, até o momento, levantam questões mais abrangentes como distribuição de renda, melhoria da escola pública, cidadania e o vestibular. Neste sentido, percebe-se que os deputados e senadores relacionam a escola pública como um espaço de promoção da cidadania e de ascensão social. Alguns projetos levantam o pretexto de que o ensino básico promovido pelo governo é o único capaz de promover uma efetiva redução das desigualdades sociais.

Igualmente, identifica-se o fator vestibular, na perspectiva dos parlamentares, como produtor de uma lacuna entre estudantes de escolas particulares e públicas. As provas exigiram conteúdos que apenas quem possui condições financeiras de pagar cursos preparatórios estariam aptos a fazer. Retorna-se, então, à fusão entre renda e escola pública entendida por estes tomadores de decisão.

A afirmação, “estudantes de escola pública que não tem condições de pagar por melhores estudos”, apresentada frequentemente nas proposições, demonstra a união entre as esferas da classe e educação. A desigualdade financeira, na perspectiva dos parlamentares, é o motivo pelo qual os estudantes não conseguem ascender. A falta de recursos e a necessidade de trabalho precoce afastam estes estudantes da universidade. Contudo, quando há possibilidade de cursarem a universidade, acabam optando pelo ensino privado. Duas justificativas são recorrentes nos projetos de lei. Em primeiro lugar, a facilidade de turnos noturnos nas universidades privadas. Isto facilitaria a conciliação entre estudo e trabalho. A segunda explicação é a dificuldade no acesso à universidade pública, com provas muito exigentes e muito concorridas.

Este é o argumento da categoria “elitização do ensino superior”. Apesar de não aparecer como justificativa principal, esta se encontra em seis projetos⁴⁴ de forma secundária. Há, nestes projetos, uma grande crítica à meritocracia originada pelas provas das universidades públicas. Esta seria a grande catalizadora das desigualdades sociais, bem como reprodutora das elites brasileiras. Neste âmbito, a aptidão nas provas estaria entrelaçada com a capacidade de pagar cursos preparatórios.

⁴⁴ PL nº 215/2003, PL nº 14/2007, PL nº 4784/2001, PL nº 2772/2000, PL nº 5062/2001, PL 2486/2000

Inversamente, quatro projetos garantiam a manutenção do mérito acadêmico. Tal afirmação está debruçada sobre a noção de que a reserva de vagas para alunos nas universidades públicas não desvia a finalidade do vestibular. Por conseguinte, ambos os estudantes, tanto da reserva de vagas quanto da ampla concorrência, se submetiriam a um processo seletivo.

O deputado Nilson Mourão (PT/AC), autor do projeto nº 2338/2001 ressalta que sua proposição não fere o mérito acadêmico. Apenas assegura ao estudante com capacidade intelectual, porém carentes de recursos financeiros, a acessar o ensino superior público. Já a senadora Iris Araújo (PMDB/GO) elucida que o mérito acadêmico é uma prerrogativa da Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, verificam-se duas considerações opostas. Uma parte dos deputados e senadores percebe que o vestibular é prejudicial e interfere diretamente na mobilidade social dos indivíduos. Por outro lado, alguns parlamentares entendem que o mérito acadêmico deve ser preservado mesmo com a instituição de políticas afirmativas.

Os questionamentos abordados até aqui, suscitam apontamentos apenas no eixo renda e escola pública. Faz-se necessário analisar os projetos que possuem em sua justificativa o argumento da desigualdade étnico-racial. Neste âmbito, os projetos foram divididos em duas categorias. A primeira é a desigualdade racial que possui três projetos protocolados. A segunda é a justificativa da exclusão indígena que também se apresenta em três proposições.

As justificativas para a criação de ações afirmativas destinadas a indígenas perpassam três pontos. O primeiro levanta questões do processo histórico brasileiro. São mobilizados o genocídio e a escravização indígena no período pós-descobrimiento. O projeto de lei nº 615/2003, redigido pelo deputado Murilo Zauith, assinala que estes dois argumentos são importantes para pensar a inclusão do índio. Segundo o documento, “muito tem se discutido sobre a proteção às minorias, mas pouco tem se falado dos indígenas.” (BRASIL, 2003b, p. 2). O indígena, na perspectiva do deputado, sofre discriminações tanto étnico-racial quanto de renda. “Os indígenas constituem parcela significativa da população. Sofrem, como outras minorias nas mais diversas regiões do país, o peso maior da espoliação histórica, do estigma racial, do preconceito e da pobreza.” (id. lb.)

O projeto de lei nº 1313/2003, na mesma modelagem, assinala que os índios têm sofrido um processo de exclusão há mais de 500 anos. Segundo o documento

protocolado pelo deputado Rodolfo Pereira (PDT /RR), as políticas de Ação Afirmativa tendem a incluir os índios em outras categorias que não lhe são próprios.

Seus oportunidades se encontram cada vez mais atreladas a grupos, muitas das vezes com interesse de usá-la de massa de manobra para divulgação das mais absurdas teses, e sobretudo para mantê-la longe de sua autodeterminação e da possibilidade de, mantendo seus traços culturais, poder usufruir do desenvolvimento. (BRASIL, 2003c, p. 4)

Outro fundamento para a necessidade de políticas afirmativas para indígenas é o processo de urbanização. Na perspectiva dos parlamentares este processo isola o índio. Por estar fora dos centros urbanos, a população indígena não tem acesso a uma educação de qualidade. Este argumento está presente na proposição nº 135/2000 e nº 1313/2003. Segundo este último, como as tribos estão longe dos centros urbanos, suas escolas possuem pouco investimento e um “significativo número de professores leigos” (id. lb.).

Por este ângulo, os projetos associam a interiorização da população indígena à falta de qualidade nas escolas que frequentam. A temática da localização destas populações o terceiro ponto das justificativas. Os três projetos sinalizam que a distribuição espacial das tribos indígenas se concentra na região norte e centro-oeste do Brasil. Por isso, na perspectiva dos deputados e senadores, seria necessário criar vagas na proporção da população em cada região. O projeto nº 1313/2003 prevê os percentuais de reserva de vagas distribuídos nas seguintes dimensões: Roraima 10%; Amazonas e Mato Grosso do Sul 5%; Acre, Amapá, Distrito Federal 2%; Demais estados 1%.

Quanto à modalidade da política de ações afirmativas, as abordagens dos projetos eram distintas. Como foi observado, o projeto do deputado Rodolfo Pereira definia a reserva de vagas. Já o projeto do deputado Zauhi criava um modelo de bônus para os estudantes indígenas. Por outro lado, o projeto nº 135/2000, do senador Mozarildo Cavalcante (PFL /RR), dispensava o processo seletivo por intermédio do vestibular.

As proposições estabelecendo ações afirmativas para indígenas, neste âmbito, se preocupavam com a reparação da exclusão histórica deste grupo. Do mesmo modo, percebe-se que o discurso destes parlamentares se constitui a partir do ideal de não mistura de grupos. Ou seja, neste tipo de política, não se deveria combinar o grupo alvo com o dos indígenas. Esta abordagem se diferencia quando analisamos os projetos com a justificativa a desigualdade racial.

O argumento de raça aparece em três projetos de forma preponderante e em uma proposição de forma secundária. Os discursos apresentados se orientam em três fundamentos. O primeiro é a desigualdade de oportunidades para os negros na educação e nas oportunidades de emprego. O segundo é a subscrição do Brasil em acordos internacionais para a promoção da igualdade racial. Por fim, o racismo histórico sofrido por este grupo. É importante ressaltar que o desequilíbrio de oportunidades também se configura como racismo, mas na verdade o argumento está pautado na questão histórica da escravidão.

O projeto nº 670, redigido pelo senador José Sarney, destaca as diferenças de oportunidades entre a população negra e branca. Esta afirmação está assentada na pesquisa realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 1996⁴⁵. O texto do projeto afirma que a “questão da raça negra deve ser tratada com objetividade e não ficar somente no aspecto étnico” (BRASIL, 1999, p. 32425). Igualmente, não se poderia apenas criminalizar o racismo. Careceria, portanto, de uma política efetiva de inclusão.

O projeto, nesta perspectiva, propõe adotar discriminações positivas para combater a posição de marginalidade dos negros em nossa sociedade (id. Ib.). Segundo o documento, a ação afirmativa é destinada a promover justiça social e desenvolvimento. Por este motivo, deveria sair do campo intelectual e se tornar uma política pública. Em seu argumento, esta política deveria seguir a experiência norte-americana visando propagar a participação da população negra na sociedade.

Medidas de ação afirmativa adotadas nos Estados Unidos como consequência da luta pelos direitos civis foram responsáveis por consideráveis avanços na participação de grupos minoritários nos mais diversos setores da vida daquele país. Apesar das resistências encontradas e das expectativas frustradas, os cidadãos negros exercem hoje um papel muito mais ativo no seio da sociedade norte-americana. (id. Ib)

A exclusão dos negros na sociedade, sob o ponto de vista do projeto, advém do passado colonial brasileiro. Este é exemplificado pelo fato de apenas naquele

⁴⁵ Os resultados desta investigação relevaram que o salário médio de um homem branco era 37% mais alto do que o de um negro. Quando analisada a mesma categoria para mulheres, percebeu-se que as mulheres pretas recebem 68% da renda de uma mulher branca. No âmbito no ensino superior, enquanto a probabilidade de os brancos entrarem no ensino superior, dado que começaram a cursar o ensino médio, era de 43%, para os negros era de apenas 18%.

ano, 1999, ter sido nomeado o primeiro general negro das forças armadas. Outro projeto que expõe este problema é o PL nº 3627/2004⁴⁶, protocolado pelo poder executivo. Em seu texto é destacado que os negros e indígenas foram desfavorecidos ao longo de história brasileira. Como consequência disto, haveria um racismo estruturante no Brasil que produziria desigualdades na distribuição de riquezas e oportunidade. Esta discriminação deveria ser atacada com políticas afirmativas.

O texto da proposição assinala a chancela brasileira na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial em 1967⁴⁷. Neste sentido, o Brasil deveria criar mecanismos de inclusão através das ações afirmativas. O projeto, portanto, estaria cumprindo o acordo “com atraso de décadas” (BRASIL, 2004a, P. 2).⁴⁸ Os tratados internacionais são um tema importante para compreender esses projetos. Geralmente assinados após conferências, estes tratados são amplamente discutidos e negociados pelos países. Como resultado, apresenta-se um texto gerado a partir de um consenso.

Um dos eventos mencionados nas discussões foi a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância que ocorreu em Durban, no ano de 2001. Este encontro foi mencionado nos projetos nº 5325/2001 e nº3571/2004. Este último afirmava que a conferência de Durban denunciou o cenário de desigualdade racial. Consequentemente, o projeto se justificava porque procurava reverter este quadro.

Mais importante: permitirá a inclusão social de pobres, negros e afrodescendentes [sic], que tanto têm a contribuir ao país, mas que se encontram excluídos, desse potencial de participação pelas históricas distorções da nossa realidade social, cultural e econômica, matéria essa oficialmente denunciada e exaustivamente discutida no recente fórum mundial de Durban, África do Sul, promovido pela Organização da Nações Unidas. (BRASIL, 2001b, p. 46443)

Já o projeto de 2004 evidenciava que a conferência tem impacto direto em sua formulação. De acordo com o documento, os debates acerca das ações

⁴⁶ Como será abordado no próximo capítulo, este projeto foi muito importante para a provação da lei nº 12.711/2012.

⁴⁷ A data elucidada no Projeto de Lei é a de aprovação no Congresso nacional pelo Decreto Legislativo n.º 23, de 21.6.1967. Contudo,

⁴⁸ Mesmo sendo protocolado em 2004, o projeto não menciona a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância.

afirmativas ecoaram tanto no cenário internacional quanto no brasileiro. A proposição, portanto, seria um reflexo daquele debate. Outra experiência que auxiliava na elaboração do projeto era a política de cotas na Universidade de Brasília. Conforme o texto, as cotas teriam sido exitosas em incluir um novo perfil de alunos.

A política de cotas raciais na UNB, analisada no capítulo anterior, foi cenário de grande controvérsia. Igualmente, os projetos de lei considerados aqui, sofreram críticas quanto à questão racial. O projeto de lei nº479 é um exemplo desta condenação. Protocolado pelo senador Álvaro Dias (PMDB /PR), a finalidade da proposição era combater as políticas de ações afirmativas raciais. Citando o jornalista Ali Kamel, o texto assinalava que as proposições com intuito de estabelecer cotas para negros não satisfaziam o critério determinante da desigualdade brasileira, a pobreza. (BRASIL, 2008a, p. 2).

Com finalidade secundária, o projeto nº 344/2008 pretendia impugnar as políticas afirmativas raciais. Em sua justificativa, a discriminação que ocorreria no Brasil seria centrada no fator econômico e, por consequência, atingiria as etnias desfavorecidas (BRASIL, 2008b, p.2). Percebe-se um discurso onde se afirma que o critério socioeconômico já resolveria as desigualdades étnico-raciais brasileiras. Esta prerrogativa foi mobilizada por outros projetos que não tinham o intuito específico de contestar as cotas raciais.

Além deste projeto, outros três apresentavam o mesmo pressuposto. Ambos alegavam que a escolha do critério escola pública seria mais objetivo. Há um reforço na ideia de que no caso brasileiro, com a miscigenação, seria difícil identificar as etnias.

Ao mesmo tempo, este projeto atende ao sistema de cotas para os negros em universidades públicas, exatamente porque são eles os que mais compõem as camadas de renda inferior e, portanto, os que mais utilizam a rede pública de ensino. Mais ainda: evita-se a dificuldade natural de definir quem é e quem não é negro em um país marcado pela miscigenação de raças, acabando com um processo de seleção que pode ser, em alguns casos, discriminatório.(BRASIL, 2004c, p. 3).

A compreensão de qual nomenclatura é utilizada para definir os não brancos⁴⁹ é primordial para esta análise. Percebe-se, entre os parlamentares, que o termo

⁴⁹ Como vimos no capítulo 1, esta categoria é usada por Carlos Hasenbalg para englobar pretos e pardos.

“negro”⁵⁰ é utilizado com mais frequência. Contudo, a palavra “afrodescendente” também é mobilizada em alguns momentos. Isto fica evidente tanto nas justificativas quanto nos artigos. Mostrando que os tomadores de decisão percebiam, assim como os teóricos da sociologia, raça como construção social. Deixa-se de lado, portanto, o critério de cor adotado pelo IBGE.

A justificativa “desigualdade racial” é, portanto, pautada na percepção das relações entre negros e brancos na sociedade. Todos os projetos que mobilizaram este fundamento tentaram afirmar que mesmo que houvesse desigualdades econômicas, o contraste ainda seria maior nas populações negras. Pode-se argumentar que este panorama é utilizado justamente para combater o ideal das ações afirmativas para escola pública constituindo-se como uma política que resolveria as desigualdades raciais.

As categorias utilizadas aqui auxiliaram na análise das justificativas apresentadas pelos projetos de lei. Verificou-se que o debate clássico entre desigualdade de raça e de renda foi reproduzido nas discussões do Congresso Nacional. Constatou-se, também, que na percepção da maioria dos deputados e senadores, a escola pública deveria ser o alvo das ações afirmativas. Há uma percepção de que os estudantes de baixa renda se concentram na escola pública. E entende-se que a população negra está agrupada nas camadas mais populares. Atribui-se, portanto, uma relação de causa e efeito que se desdobra abarcando renda, raça e escola pública.

Independente das justificativas, duas expressões foram identificadas frequentemente em ambas as categorias. A primeira, “democratizar o acesso” e a segunda “reduzir as desigualdades sociais”. Na perspectiva dos parlamentares, as políticas afirmativas teriam como fim a democratização do ingresso à universidade pública. Desta maneira, seria garantida uma pluralidade de estudantes. Contudo, não se aborda outras concepções de democratização do ensino público, como exemplo a expansão do ensino superior. Vale ressaltar que apenas um projeto, nº73/1999, enfatizou a necessidade de abolir o vestibular como forma de democratização do ensino.

⁵⁰ Mostra-se aqui uma perspectiva já muito abordada nas ciências sociais com Florestan Fernandes, Antônio Sergio Guimarães, Edison Carneiro, Donald Pierson, Nina Rodrigues, Carlos Hasenbalg, Nelson do Valle, Arthur Ramos, entre outros.

Já a questão das desigualdades sociais aparece como pilar das políticas de ações afirmativas. Neste sentido, compreende-se que estas políticas não possuem apenas o objetivo de incluir grupos que estão fora das universidades. As ações afirmativas, sob a ótica dos deputados e senadores, contribuíram para fazer justiça social.

Quanto aos dados e citações utilizadas, percebe-se que este mecanismo não é utilizado frequentemente. O antropólogo Darcy Ribeiro foi citado em dois projetos. Parece coerente, tendo em vista que Ribeiro foi ministro da educação, trabalhou no Serviço de Proteção aos Índios e um dos criadores da Universidade de Brasília e da Universidade Federal do Norte Fluminense.⁵¹ No que se refere à opinião pública, o jornalista e sociólogo Ali Kamel foi citado. O periodista foi um dos nomes mais atuantes contra a política de cotas raciais. Em 2006, publicou o livro *Não somos racistas*, onde critica esta política argumentando que poderia gerar um ódio racial que não existe no Brasil.

A partir deste panorama podemos ler melhor as justificativas das políticas de ações afirmativas para os parlamentares, assim como localizar as influências e os argumentos que apareceram nos referidos projetos. Pretende-se, agora, avançar com a proposta de um panorama analítico quanto aos partidos dos propositores de ações afirmativas, tema trabalhado na próxima seção.

2.3. Partidos e a política de ações afirmativas

Busquei analisar, até aqui, as modalidades de ações afirmativas, os grupos alvos e as justificativas desta política nos projetos protocolados no Congresso Nacional. O objetivo principal era responder a três perguntas: Como? Para quem? E por quê? Nesta seção, serão explorados os partidos políticos dos deputados e senadores que fizeram tais proposições. O objetivo principal é compreender como se formulou esta agenda.

⁵¹ Também foi membro do Partido Democrático Trabalhista

No Brasil, atualmente, estão registrados 35 partidos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁵². Contudo, os 26 projetos analisados concentram-se em oito partidos⁵³. Com nove proposições protocoladas, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) foi criado durante a ditadura militar, em 1966.⁵⁴ É considerado um dos partidos mais importantes do cenário político brasileiro.

O PMDB se consolidou como o centro do espectro político brasileiro não apenas por sua posição moderada, mas principalmente pela falta de um programa e um perfil ideológico. O peso político do partido, por sua vez, aumentou ainda mais com o retorno à democracia, principalmente com o sucesso eleitoral da década de 1980. Este bom desempenho eleitoral foi reforçado principalmente pelo aumento do poder dos líderes regionais dentro da organização. (MACIEL, 2014, p.63)

Em segundo lugar, aparece o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) com cinco projetos protocolados. Este partido foi fundado em 1988 como resultado de uma cisão de políticos que pertenciam ao PMDB que se intitulavam mais progressistas (ROMA, 2002, p. 72). O partido se destaca por ter eleito o presidente Fernando Henrique Cardoso em duas eleições, constituindo-se os mandatos do período 1º Janeiro de 1995 a 1º de Janeiro de 2003.

O Partido dos Trabalhadores (PT) apresenta-se em terceiro lugar com cinco projetos apresentado pelo legislativo. O partido foi fundado em 1980 e é conhecido por ter eleito os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (em dois mandatos, 1º Janeiro de 2003 a 1º Janeiro de 2011) e Dilma Rousseff, de 1º Janeiro de 2011 até o afastamento em 2016. É importante destacar que um projeto de lei foi registrado com a assinatura do poder executivo no governo Lula.

Com três projetos protocolados, o Partido da Frente Liberal (PFL) surgiu em 1985. Em 2007, o partido mudou seu nome para Democratas (DEM). Esta alteração foi uma indicação muito forte de sua preocupação com a sigla no cenário nacional. O partido tinha perdido força e precisava resgatar o eleitorado que havia perdido. Este processo de renovação mediu-se diante de um planejamento de pesquisa e

⁵² Dado verificado em Janeiro de 2018. Disponível em: <https://goo.gl/SvBUz6>

⁵³ Nesta análise, priorizou-se o partido no qual o parlamentar estava filiado no momento que protocolou o projeto.

⁵⁴ Com o nome de “Movimento Democrático Brasileiro” (MDB). Só em 1980 o partido mudou seu nome para o atual. Recentemente, no final de 2017, o Partido voltou à nomenclatura original, MDB.

consultoria⁵⁵. Dentre estes projetos, está o PL nº 73/1999, quando ainda prevalecia a sigla PFL, que acabou se tornando a lei nº 12.711/12.

Fundado em 1995, o Partido Progressista Brasileiro (PPB) aparece em quinto lugar com dois projetos. Este surge da fusão do Partido Progressista Reformador (PPR) com o Partido Progressista (PP) e o Partido Republicano Progressista (PRP). Em Abril de 2003, o partido modificou novamente sua sigla, tornando-se Partido Progressista.

Por fim, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) registraram um projeto cada. O PTB é o partido mais antigo do grupo analisado. Foi criado em 1945 por Getúlio Vargas, contudo, com a ditadura militar, através do AI- 2, sua licença foi cassada.⁵⁶ Em 1979, com o fim do bipartidarismo, o partido surge novamente. Sua história se entrelaça com a do PDT.

Em 1979, Leonel Brizola tenta reavivar⁵⁷ o PTB em um encontro trabalhista em Lisboa. Entretanto, a sigla já estava sendo reivindicada pela sobrinha de Getúlio Vargas, Ivete Vargas. Houve uma disputa jurídica e o Tribunal Superior Eleitoral acabou dando ganho de causa a Ivete Vargas. Assim, Leonel Brizola acabou criando seu partido com o nome de Partido Trabalhista Brasileiro.

Nesse sentido, observa-se que a pauta das políticas de Ações Afirmativas no ensino superior público não está concentrada em apenas um partido. Como pode ser verificado no quadro abaixo o PMDB protocolou nove projetos. O PSDB cinco projetos. O PT apresenta quatro proposições. O PFL/DEM protocolou três projetos. O PPB apenas dois. Enquanto o PTB, PDT e o poder executivo apresentaram um projeto cada.

⁵⁵ <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/democratas-dem>

⁵⁶ Ato Institucional nº 2. Este instituiu no Brasil o bipartidarismo.

⁵⁷ <http://www.pdt.org.br/index.php/o-pdt/historia/>

QUADRO 5 - Quantidade de projetos protocolados por partido no Congresso Nacional com intuito de instituir ações afirmativas no ensino superior público entre 1999 e 2012. (Em absoluto)

Partido	Projetos
PMDB	9
PSDB	5
PT	5
PFL/DEM	3
PPB/PP	2
PTB	1
PDT	1
Total	26

Fonte: Adaptado dos Diários do Congresso Nacional

Estes dados nos ajudam a compreender em quais partidos as ações afirmativas foram planejadas. Do mesmo modo, abre um campo para inúmeras interpretações. Um fator que poderia ser argumentado é o volume da produção legislativa de cada partido. O estudo de Neto e Santos demonstra que o partido com mais produção era o PMDB. “Os autores do maior número de leis pertencem aos maiores partidos. Em primeiro lugar está o PMDB, seguido pelo PSDB, PFL, PT, PDS e PPB.” (NETO E SANTOS, 2003, p. 670).

Podemos relacionar, assim, nos dois primeiros casos, PMDB e PSDB, a produção legislativa e o número de projetos com a temática de ações afirmativas no ensino superior. Os dois partidos aparecem em primeiro e segundo lugar respectivamente tanto nos projetos analisados como nos dados apresentados por Neto e Santos.

A posição que se inverte é a do PT e PFL. Nos dados das ações afirmativas, o PT aparece com mais projetos, em seguida o PFL. Os partidos analisados nesta dissertação estão dentro dos mais produtores legislativos. Excetuando o PTB e o PDT, nos quais com apenas 5,9% e 4,1 % da produção legislativa. Este é um dos pontos de convergência e interpretação dos dados. Contudo, outras interpretações podem ser feitas.

Consideramos importante analisar uma questão primordial para pensar este tipo de política. Tratando-se de uma política social, as ações afirmativas podem ser entendidas como resultantes de uma agenda dos partidos de esquerda.⁵⁸ Aqui no sentido mais clássico do termo, teríamos a ideologia de esquerda em contraposição à ação estatal direta, e por outro lado, a ideologia de defenderia o Estado mínimo⁵⁹. Contudo, analisando estes dados, percebemos que esta afirmação não se mantém.

É necessário ressaltar que se entendem os partidos políticos como detentores de certo grau de coesão partidária. Como demonstrado pelo estudo de Argelina Figueiredo e Fenando Limongi (1999), os partidos brasileiros possuem peso nas decisões dos parlamentares. Ou seja, a individualidade do parlamentar tem um peso inferior nas decisões coletivas dos partidos. Nesse sentido, as preferências partidárias são necessárias para compreender a formulação de uma política pública.

Para compreender a ideologia dos partidos brasileiros utilizou-se da análise de Cesar Zucco Jr⁶⁰. Em seu artigo “Esquerda, Direita e Governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros”, o autor utiliza as votações nominais no congresso nacional e a autodeclaração de membros partidários para analisar papel de ideologia no comportamento parlamentar. A investigação observou os dados durante 19 anos, 1990 a 2009. Acompanhou, em adição o movimento ideológico dos partidos ao longo deste tempo.

Dos partidos analisados nesta dissertação, Zucco Jr. (2009) identificou, em 1990⁶¹, o Partido dos Trabalhadores como mais próximo da ideologia de esquerda. O PDT assentado na centro-esquerda. O PSDB posicionado no centro e o PMDB, PTB, PFL e PP mais próximos da direita. No ano de 1993, o cenário mudou para o PDT que se comportou mais como um partido de centro. Destaca-se, neste período, um grande bloco formado pelos partidos PDT, PSDB, PMDB, PP, PTB e PFL no centro-direita.

Em 1997, a única mudança ocorrida foi a do PT se aproximando mais do centro. Por outro lado, em 2001, verifica-se um movimento dos partidos PMDB,

⁵⁸ A divisão dos partidos em esquerda e direita sempre gera controvérsia no âmbito acadêmico. Optou-se, aqui, pela tipologia de Anthony Downs.

⁵⁹ Não estamos analisando neste momento o grupo-alvo das ações afirmativas. Nem o debate sobre políticas voltadas para raça ou classe. Apenas compreendendo a ideologia dos partidos que protocolaram este projeto.

⁶⁰ A escolha desta análise surgiu a partir da minha participação nos debates ocorridos no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política.

⁶¹ Neste estudo, o PPB não foi observado nos anos de 1990, 1993, 1997 e 2001. Foi analisado em 2005 e 2009, já com o nome Partido Progressista.

PSDB, PTB e PFL para a ideologia da direita. Neste ano, o PT continua se deslocando para a ideologia de centro-esquerda. Estes processos vão acontecendo igualmente no ano de 2005. Este cenário muda novamente com a chegada de 2009. Neste ano o PT e o PDT se posicionaram no centro-esquerda. Já PMDB, PSDB e PTB se deslocaram mais à direita. O PFL, agora DEM, e o PP se aproximaram mais da direita (ZUCCO JR.2009, p.5).

Tabela 1 – Partidos de Esquerda para Direita: 1990 - 2009

Year													R ²
1990	PC do B	PT	PCB	PSB	PDT	PSDB	PMDB	PTB	PL	PDC PRN	PFL	PDS	0.91
1993	PC do B	PT PSTU	PSB	PPS	PDT	PSDB	PMDB	PP	PTB	PL PFL	PPR	PRN	0.88
1997	PC do B	PT	PSB	PPS	PDT	PMDB	PSDB	PTB	PL	PFL	PPB		0.98
2001	PC do B	PT	PSB	PDT	PPS	PMDB PSDB	PL PTB			PFL	PPB		0.86
2005	PC do B	PSB PT		PPS	PDT	PMDB PSDB	PTB PL			PFL PP			0.79
2009	PSOL	PC do B	PSB PT	PDT	PV	PPS	PMDB PSDB	PTB	PR	PP	DEM		0.87

Fonte: ZUCCO JR., 2009.

A partir desta análise podemos perceber que a pauta das ações afirmativas se aglutinou em partidos de centro-direita. Esta afirmação pode ser paradoxal do ponto de vista da concepção clássica das ideologias partidárias. Tratando as políticas afirmativas como uma intervenção estatal direta, esta política se aproximaria da esquerda. Para aprofundar o debate, é essencial que façamos uma análise do grupo alvo das ações afirmativas, suas justificativas combinadas aos partidos.

Como observado, Partido do Movimento Democrático Brasileiro protocolou o maior número de projetos com a temática de ações afirmativas no ensino superior. Dentre estes, sete projetos elegeram como grupo alvo estudantes oriundos de escolas públicas. Os outros dois projetos tinham como objetivo incluir negros e pessoas com baixa renda, respectivamente. Quanto às justificativas, os deputados e senadores deste partido concentraram seu argumento na desigualdade de renda.

Esta categoria foi mobilizada em cinco projetos de forma principal e em um de modo secundário. A justificativa de elitização do ensino superior manifesta-se

secundariamente em três projetos. O “paradoxo do ensino básico público/privado” está presente predominantemente no argumento de uma proposição e, em segundo plano, noutra. No âmbito racial, é interessante destacar que dentro do mesmo partido existem duas perspectivas diferentes. Enquanto o PL nº 479/ 2008 tinha o intuito de combater a cota racial, o projeto nº PL 650/1999 argumentava que eram necessárias políticas afirmativas para reduzir as desigualdades raciais.

Apresentando cinco projetos, o PSDB centralizou suas propostas de lei na escola pública. O partido apresentou quatro projetos que aspiravam ações afirmativas para estudantes advindos de escolas públicas. Em suas fundamentações, duas categorias eram acionadas. A primeira, desigualdade de renda, foi encontrada em dois projetos. A segunda, “paradoxo do ensino básico público/privado” também foi acionada em dois projetos. A quinta proposição instituíva reserva de vagas para indígenas alegando a sua exclusão na sociedade atual.

Único partido mais próximo da esquerda, o PT, registrou cinco projetos. A instituição de ações afirmativas se agrupava, com três projetos de lei, na escola pública. Uma proposição tinha como alvo os estudantes de baixa renda. Outra, não informava o grupo que deveria ser escolhido para tal política. Este apenas ressaltava que as universidades poderiam instituir ações afirmativas, ou seja, criava um mecanismo de legalidade. Como grupos secundários, apareciam os negros e indígenas em apenas um projeto.

Diferente dos demais partidos analisados, a justificativa da desigualdade racial aparece em primeiro plano com dois projetos. São mobilizados apenas uma vez os argumentos de desigualdade de renda, “paradoxo do ensino básico público/privado” e a melhoria da escola pública. Excetuando o argumento a melhoria da escola pública, os outros fundamentos também são mobilizados. Em adição, a ideia de elitização do ensino superior aparece, nas proposições deste partido, como justificativa secundária uma vez.

Os projetos desenvolvidos pelo PFL possuem como grupo alvo das políticas afirmativas os estudantes de escola pública e os indígenas. As três proposições possuíam justificativas diversas. Foram encontradas três categorias principais: desigualdade de renda, exclusão do indígena e baixa qualidade da escola pública. Como justificativa secundária, foram utilizados dois argumentos, a elitização e mercantilização do ensino superior.

O PPB apresentou dois projetos. O primeiro instituía reserva de vagas para estudantes oriundos de escolas públicas e sua justificativa era a desigualdade de renda brasileira. O outro destinava 5% das vagas em universidades públicas, sem a exigência de vestibular, para indígenas sob o pretexto de que estes seriam excluídos socialmente.

Com apenas um projeto, o PTB defendeu cotas para estudantes oriundos de escolas públicas. Este PL fundamentou-se na ideia do “paradoxo do ensino básico público/privado” Em adição, também argumentou, de forma secundária, que um dos fatores do problema da inclusão nas universidades era a baixa qualidade na escola pública. Igualmente, o PDT apresentou uma proposição. Seu objetivo era instituir ações afirmativas para estudantes de baixa renda e negros. A reserva de vagas para negros era condicionada à carência socioeconômica.

Verifica-se, nestes dados, que as ações afirmativas para negros se concentram em três partidos PT, PDT e PMDB. Utilizando a escala proposta por Zucco Jr, são partidos encontrados no centro e na esquerda. Com isto, podemos afirmar que a pauta das políticas afirmativas para negros no ensino superior não era uma questão a ser combatida para os partidos de direita. O PMDB, partido que ao longo dos anos se aproximou ideologicamente da direita, é um grande exemplo disto.

O projeto nº 650 que estipulava 20% das vagas para estudantes negros em universidades públicas e privadas, apresentado por José Sarney (PMDB/ AP), foi protocolado em 1999. Já a proposição nº 479 de autoria do senador Álvaro Dias (PMDB/ PR), tinha como justificativa o combate à cota racial. Assim, conseguimos entender as mudanças advindas com a aproximação do PMDB aos partidos de direita.

Outro ponto importante é compreender o histórico do movimento negro dentro desses partidos⁶². O PDT, sem dúvidas, compõe um dos casos mais emblemáticos. Seu quadro contava com Abdias do Nascimento⁶³, fundador do Teatro Experimental

⁶² Poderiam ser feitas aqui várias análises como cooptação de filiados ou diretórios. Contudo, devido ao tangenciamento do objetivo da dissertação, priorizou-se a análise dos nomes influentes do movimento negro dentro do partido e das páginas web.

⁶³ O Partido Democrático Trabalhista é constantemente mencionado na academia por conta do “socialismo moreno” levantado por Darcy Ribeiro durante a campanha estadual de 1982 como um modelo de trabalhismo (SENTO-SÉ, 2004; COMPOS, 2012; SOARES e SILVA, 1985). Este socialismo pautava-se em uma reforma nas políticas econômicas e sociais, mas sem pautar-se na luta pela revolução (SENTO-SE, 2007). Abdias do Nascimento entendia que o movimento negro poderia contribuir para o socialismo moreno do PDT. “Nós temos um socialismo próprio e acho que

do Negro. É interessante ressaltar que Nascimento já havia protocolado um projeto instituindo as ações afirmativas para estudantes negros. Contudo, este projeto ficou fora do recorte temporal desta dissertação. Outro nome importante que compôs o quadro do PDT foi Lélia Gonzalez⁶⁴. Uma das fundadoras do Movimento Negro Unificado, Gonzalez foi eleita suplente na câmara estadual do Rio de Janeiro.

Estes dois nomes evidenciam a influência do movimento negro no PDT. Do mesmo modo, o sítio do partido assinala o compromisso com negros.

O quarto compromisso programático é com a causa das populações negras como parte fundamental da luta pela democracia, pela justiça social e a verdadeira unidade nacional. Esse compromisso nós concretizaremos no combate à discriminação social em todos os campos, em especial no da educação e da cultura e nas relações sociais e de trabalho. A democracia e a justiça só se realizarão, plenamente, quando forem erradicados de nossa sociedade todos os preconceitos raciais e forem abertas amplas oportunidades de acesso a todos, independentemente da cor e da situação de pobreza.⁶⁵

O Partido dos Trabalhadores também contou com forte atuação do movimento negro. Durante os anos 1980, muitos militantes do Movimento Negro Unificado ingressaram no partido (SOARES, 2012). Dois nomes importantes⁶⁶ foram Benedita da Silva e Edson Santos. Esta primeira atuou energeticamente na promoção de políticas para negros. Presidiu a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância e sancionou a lei de cotas na UERJ. Além disto, quando senadora, Benedita protocolou o PL nº 14/1995. Este projeto instituía ações afirmativas nas instituições de ensino superior.⁶⁷

Conjuntamente, Edson Santos⁶⁸ foi um parlamentar atuante nas políticas de promoção da igualdade. No Rio de Janeiro, foi responsável pela construção do monumento homenageando o líder negro da Revolta da Chibata, João Candido. E pela criação do feriado homenageando Zumbi dos Palmares. Em 2008, foi

temos uma grande contribuição a dar ao projeto de socialismo moreno do PDT. Eu advogo o socialismo e quero exercê-lo na prática, não só em teorias ou modelos estrangeiros.” (NASCIMENTO, 1983).

⁶⁴ Lélia Gonzalez, antes de se filiar ao PDT, participou da construção do PT.

⁶⁵ Sem data e autor. Disponível em: <http://www.pdt.org.br/index.php/o-pdt/ideologia/>

⁶⁶ Para uma análise mais detalhada dos integrantes do movimento negro que incorporam o PT ver SOARES, 2012.

⁶⁷ Não há maiores informações sobre este projeto. O sítio do senado apenas mostra a proposição, mas não o teor.

⁶⁸ Edson Santos se filiou ao PT em 1994. Anteriormente, estava filiado ao PC do B.

convidado a chefiar a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

Por outro lado, o movimento negro e o PMDB⁶⁹ articularam a criação do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra em São Paulo.

O PMDB foi um forte elo entre a militância negra e a criação do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra. Assim como o PMDB, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) também tiveram grande participação de militantes negros em seus quadros. A efervescência de organizações da sociedade civil, no início dos anos 1980, veio conjugada com a proliferação de candidaturas de lideranças de setores do movimento sindical, popular, de agricultores etc. O movimento negro também participou ativamente na construção dos partidos políticos e de candidaturas negras ou de candidatos com forte relação com as questões que tangenciavam a militância negra. (LEITÃO, 2014, p. 13)

Neste sentido, podemos compreender a influência do movimento negro nesses partidos e relacioná-los, em alguma medida, aos projetos que instituíam a políticas afirmativas para negros no ensino superior público. É importante destacar que outras interpretações podem ser feitas. Os dados mostrados nesta seção refletem apenas uma perspectiva sobre o assunto. Escolheu-se observar os nomes importantes dos quadros partidários tendo em vista a influência destes nas proposições.

A partir dos dados apresentados percebemos que os deputados e senadores escolheram os alunos oriundos de escolas públicas como grupo alvo das políticas afirmativas. Mesmo com as propostas sendo voltadas para escola pública, os parlamentares justificaram com frequência a necessidade de ações afirmativas devido à desigualdade de renda no Brasil. Esta justificativa aparece em 16 dos 26 projetos analisados. Neste sentido, afirmamos que estes parlamentares relacionam desigualdade de renda a escola pública.

A escola pública, na perspectiva dos deputados e senadores, é compreendida como um espaço de baixa qualidade no ensino. Esta premissa dificultaria o acesso ao ensino superior público. Paralelamente, entende-se o ensino superior privado como um local de fácil acesso a esses estudantes, tendo em vista que os vestibulares seriam mais competitivos, excluindo-os com mais facilidade. O vestibular seria outra questão de impedimento do acesso ao ensino superior público.

⁶⁹ Para uma análise mais detalhada do assunto ver SANTOS, 2001

Em alguma medida poderíamos relacionar estas duas percepções à defesa da definição da política pela escola pública.

Ao analisar as políticas de ações afirmativas para negros identificou-se que o Brasil fez o caminho diferente das políticas pioneiras da Índia e dos Estados Unidos. Enquanto estas assinalavam para uma política voltada para negros, no Brasil havia uma grande controvérsia sobre o assunto. Ao olharmos os partidos que protocolaram os projetos voltados para negro observamos que a demanda se concentrava em partidos de centro e de esquerda.

Assim PT, PDT e PMDB foram os únicos partidos que apresentaram projetos com a temática racial. Concatenamos estes dados a partir relação dos membros do movimento negros nestes partidos. O PSDB, por outro lado, foi assinalado como o partido que mais fez propostas para instituir ações afirmativas no ensino superior. Relacionamos isto com o grande volume de produção legislativa do partido, e em certo sentido também, ao fato de ter sido motivo de propostas e formulações de políticas nos governos Fernando Henrique Cardoso.

Quanto ao PL que originou a lei nº 12.711/12, este foi registrado pelo partido PFL/Democratas. O mesmo partido também protocolou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186 que questionava a constitucionalidade das cotas para negros na UNB. Em um primeiro momento, podem parecer incoerente estas duas medidas tendo em vista que a lei nº 12.711/12 possuía uma subcota para pretos e pardos. É necessário, portanto investigar a tramitação desta lei, bem como analisar o texto inicial e o texto final. Esta é a proposta do próximo capítulo.

3. A TRAMITAÇÃO DA LEI 12.711/12 E OS EMBATES NO CONGRESSO NACIONAL

A lei 12.711, denominada lei de cotas, foi sancionada em agosto de 2012, entretanto seu debate começou nos anos 1999 com o PL nº 73. Neste capítulo abordarei os principais debates que ocorreram no Congresso Nacional até a homologação do projeto nº73/1999. O principal objetivo é compreender se houve polaridade envolvendo raça, renda e ensino público, bem como as questões que foram levantadas ao longo desses treze anos de tramitação da temática. É importante ressaltar que durante os anos, mais de vinte projetos foram protocolados ou apensados junto ao projeto original.⁷⁰ Por esse motivo, faz-se necessário observar a mudanças ocorridas no texto do projeto original.

A redação do projeto precedente e o texto final da lei são distintos.⁷¹ Quanto ao grupo alvo, a proposição de 1999 abrangia os estudantes oriundos de escola pública. Já a lei nº 12.711/12 englobava estudantes de escola pública, pessoas com baixa renda e autodeclarados pretos, pardos e indígenas. Outro fator de distinção foi o modo como seria feita a seleção dos estudantes. No PL 79/1999, a entrada na universidade decorreria da média das notas que o aluno tirasse durante todo seu ensino médio.

Como podemos observar no quadro 8, os textos apresentados no PL e na lei são distintos. As mudanças ocorridas entre o texto inicial e o final só podem ser entendidas a partir da tramitação do projeto. Para tanto, faz-se necessário compreender o processo legislativo e como os projetos são apreciados até ter o poder de lei. O projeto de lei ordinária, segundo o artigo 61 da Constituição Federal, pode ser protocolado por qualquer membro do Senado Federal, Câmara Federal, Presidente da República, Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral, e o povo, por meio de iniciativas populares.

Estes projetos são apresentados no Senado ou na Câmara dos Deputados. As proposições começam a tramitar na Câmara. Contudo, os projetos apresentados no senado começam a tramitar nesta casa. Em um primeiro momento, o projeto é

⁷⁰ Todos os projetos apensados foram analisados no capítulo anterior.

⁷¹ Conforme o apêndice II.

avaliado pelas comissões que a mesa diretora designa para a matéria. Após a aprovação pelas comissões o projeto é apreciado em plenário

No caso de a matéria ser protocolada na Câmara dos Deputados, após a apreciação nesta casa legislativa, o projeto segue para as comissões do Senado. Se aprovado no Senado com alguma modificação, o projeto volta a ser apreciado na Câmara. Caso não haja modificação, o projeto se torna lei. O presidente ainda tem quinze dias úteis para sancionar ou vetar o projeto. Se o presidente aprovar o projeto de lei, este é sancionado e se torna uma lei. Caso contrário, o projeto vetado pelo presidente volta a ser discutido no Congresso Nacional. Se o legislativo aceitar o veto presidencial, o projeto de lei é arquivado. Caso o legislativo não concorde com o veto, este segue para ser publicado e se transformar em lei.

Neste processo, os projetos podem ser apensados a outros que possuam matérias correlatas. Os projetos na área de educação, em geral, são colocados em discussão na Comissão de Educação e Cultura. Todos os projetos de lei passam pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania para verificar a constitucionalidade do mesmo. Os projetos de lei tratados nesta dissertação tramitaram sob este regimento.

O PL nº73/1999 tramitou de forma lenta: foram 13 anos até sua aprovação. Na comissão de Educação e Cultura sofreu sua primeira rejeição, em maio de 1999, pela relatora Celcita Pinheiro (PFL/MT)⁷². No mesmo ano, foram apensados os projetos nº1447, 2.069 e 1643. Estas três propostas tinham como finalidade a reserva de vagas no ensino superior público para estudantes oriundos de escolas públicas, todavia o primeiro reservava apenas quarenta por cento das vagas, já os outros reservavam a metade.

No ano 2000, o deputado Pedro Wilson (PT/GO) solicitou a desapensação⁷³ do destes projetos do PL original. Sua justificativa era de que a proposta inicial tinha um objetivo muito maior do que apenas reserva de vagas no ensino superior público

⁷² Não está disponível no site da câmara o parecer da deputada

⁷³ Na linguagem legislativa, o termo “desapensação” está relacionado a solicitação de retirar algum projeto que está tramitando em conjunto com outro. Assim como “apensar” está relacionado a colocar um projeto em conjunto com outro.

e previa a criação de um novo mecanismo de acesso à universidade alternativo ao vestibular.

A proposição principal propõe novo mecanismo de seleção de estudantes para ingresso no ensino superior, alternativo ao vestibular, enquanto as proposições apensadas reservam porcentagem de vagas no ensino superior para os estudantes egressos de escolas públicas. (BRASIL, 2000c, p. 29900)

É importante destacar que o argumento apresentado pelo deputado é de extrema relevância para análise deste capítulo. De fato, o PL nº 73/1999 concebia uma nova forma de acesso ao ensino superior pelos estudantes oriundos de escolas públicas. Nesta proposição, a entrada destes estudantes seria mediante o coeficiente de rendimento decorrente de suas notas no ensino médio. Já a lei nº 12.711/12 criava um mecanismo de acesso via Exame Nacional do Ensino médio. Uma explicativa seria a mudança ocorrida com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

3.1. A tramitação do PL 73/1999 a partir de 2003

Como observamos no primeiro capítulo, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSBD) acendeu o debate sobre as políticas de ações afirmativas no ensino superior. Contudo, ao fim do mandato, em 2002, nenhuma medida mais efetiva havia sido tomada para a implementação desta política. Quando afirmo isto, quero dizer que não houve, por exemplo, um movimento do executivo para aprovação dos projetos sobre a temática.

Até o final do governo FHC, 12 proposições com o intuito de instituir políticas afirmativas estavam tramitando no Congresso Nacional. Entretanto, não houve a aprovação de nenhuma. Do mesmo modo, não houve por parte do executivo um esforço para pressionar sua bancada para a aprovação desses projetos.

O ano de 2003 trouxe novas gramáticas e mudanças na realidade econômica e política brasileira com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Durante sua candidatura, em 2002, o Partido dos Trabalhadores apresentou o

programa “Brasil sem Racismo”⁷⁴, que seria como complementar ao programa de governo apresentado nas eleições. Neste documento as ações afirmativas eram tratadas como questão importante para o combate ao racismo.

Não nos satisfazemos com o simples combate às causas econômicas das múltiplas formas de desigualdade, mas reconhecemos a necessidade de desenvolvermos ações afirmativas, para que se ponha fim a toda forma de discriminação existente contra os negros. (Partido dos Trabalhadores, 2002, p. 8)

Já em seu plano plurianual (PPA)⁷⁵, que entraria em vigência de 2004, a 2007, o ex-presidente destacou a necessidade de inclusão e redução das desigualdades sociais brasileiras. Com o título “Gestão Pública para um País de Todos”, o PPA destacava a necessidade de incluir camadas populares que não alcançavam certos direitos sociais. No âmbito do ensino superior o plano destacava:

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – INEP/MEC, para cada 100 alunos que ingressam nas universidades públicas brasileiras, somente 64 terminam o seu curso. Isso significa que quase 40% das vagas das instituições públicas de ensino superior se tornam ociosas. O aumento na oferta de vagas no sistema de ensino superior público não foi suficiente para reduzir a concorrência. Como são gratuitas e consideradas de melhor qualidade, essas instituições atraem para seus vestibulares um número cada vez maior de 81 candidatos. Em 1997, a relação de candidatos inscritos no vestibular por vagas oferecidas era de 7,4, passando para 9,3 em 2001. Os programas Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária e Universidade do Século XXI estarão cumprindo o duplo papel de expandir vagas na educação profissional e superior e melhorar a qualidade dessa oferta em todo o País. (BRASIL, 2003 p.80)

Apesar de nenhum dos programas citados preverem a criação de ações afirmativas no ensino superior, identifica-se certa afinidade entre o disposto nos PPAs e a implementação de programas desenvolvidos no governo visando à ampliação do ensino superior. Esta expansão é extremamente relevante para o cenário de promulgação da lei nº 12.711/12.

O projeto social inclusivo do governo Lula se destacou, no âmbito da educação, ao longo dos oito anos de governo, em seis vertentes: o programa “Universidade para Todos” (PROUNI), a política de cotas, as ações de inclusão do

⁷⁴ <http://www.enfpt.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Brasil-sem-racismo.pdf>

⁷⁵ O Plano Plurianual está previsto no artigo nº 165 da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Decreto nº 2.829/88. Este plano estabelece as diretrizes e metas que o Governo Federal, Estadual ou Municipal irá seguir durante quatro anos. O Plano Plurianual tem vigência no segundo ano de um mandato presidencial e segue até o final do primeiro ano do mandato que segue.

negro promovidas pela Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a política de reestruturação e expansão das universidades (REUNI) e a mudança no Exame Nacional do Ensino médio (BITTAR et al., 2008, p. 149)

A Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial foi criada no dia 21 de Março de 2003 pela medida provisória nº111. Esta data foi escolhida por ser o dia da eliminação da discriminação racial instituído pela ONU. A nova secretaria se empenhou em criar medidas afirmativas ao negro na sociedade, bem como acolheu denúncias de racismo. Após a criação por medida provisória, a secretaria foi reafirmada com a lei nº 10.678/03.

Para o governo a criação de um órgão específico dentro da máquina pública afirmava a necessidade de combate ao racismo e suas perversas consequências por meio de políticas públicas focais, sendo o principal desafio da SEPPIR articular a transversalização da questão racial em todos os programas e iniciativas do governo. Isso significava um complexo processo de sensibilização e convencimento junto aos outros órgãos da gestão pública, numa pauta que certamente encontraria muitas resistências e dependeria, e muito, dos apoios conseguidos dos centros de decisão do governo. Se conseguir apoios dentro do governo e na sociedade não era tarefa fácil, o que demonstrava os desafios hercúleos da Secretaria, é importante lembrar dos méritos da iniciativa: ter um órgão dentro do governo, apesar dos poucos recursos aplicados, era um ponto de referência, um “incômodo”, que bem aproveitado poderia gerar uma espiral de políticas em várias áreas nunca antes pressionadas diretamente a realizar alguma iniciativa.(PAULA,2011, p. 63).

No âmbito do ensino superior privado, o PROUNI foi criado em 2004 com o objetivo principal de conceder bolsas para estudantes em universidades particulares. Estes estudantes devem ser oriundos de escolas públicas ou que tenham cursado o ensino médio com bolsas integrais em escolas particulares. O programa concede bolsas integrais para alunos com renda de até um salário mínimo e meio por pessoa ou professores da rede pública que queiram cursar licenciatura. Também existem bolsas de 50% para estudantes que tenham a renda de até três salários mínimos per capita.

O REUNI⁷⁶ e a modificação do exame nacional do ensino médio vieram mais tardiamente. O projeto de reestruturação e expansão das universidades públicas foi instituído em 2007 pelo decreto nº 6096. Segundo o sítio do projeto, os objetivos principais eram aumentar as vagas nos cursos de graduação, principalmente dos cursos noturnos, e combater a evasão e a diminuição das desigualdades sociais no

⁷⁶ <http://reuni.mec.gov.br>

país. Já o novo ENEM foi implementado em 2009 e se pautou em uma proposta apresentada à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).

Segundo o sítio do novo ENEM, “A proposta tem como principais objetivos democratizar as oportunidades de acesso às vagas federais de ensino superior, possibilitar a mobilidade acadêmica e induzir a reestruturação dos currículos do ensino médio.”⁷⁷ (BRASIL, 2008). Neste sentido, a proposição de modificação do Exame Nacional do Ensino Médio se transformaria na porta principal de entrada dos estudantes no ensino superior, tanto público quanto privado.

A proposta é que o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem seja utilizado pelas instituições de ensino superior para subsidiar seus processos seletivos. No intuito de viabilizar a utilização de seus resultados para tal finalidade, o Inep/MEC propõe uma reestruturação metodológica do exame, que seria aplicado no mês de outubro e cujos resultados consolidados seriam entregues no início do mês de janeiro. (BRASIL, 2008, p.4)

Foi neste contexto de mudança nas políticas sociais educacionais e incentivo à inclusão que o poder executivo protocolou o PL n° 3627/04. Este projeto, ao contrário dos demais, foi encaminhado em conjunto para a comissão de direitos humanos e minorias e para a comissão de educação e cultura. Sob a ótica do Ministério da Educação, o projeto de lei assinado pelo então ministro da casa, Tarso Genro, é o esboço mais símile da redação final da Lei n°12.711/12.

O projeto de lei n° 3627/04 propunha a reserva de 50% das vagas para estudantes que tenham cursado o ensino médio integralmente em escolas públicas. Destas vagas reservadas, um percentual para negros e indígenas deveria ser garantido a partir da proporção de negros e pardos na federação onde está a instituição; segundo último censo do IBGE. Esta lei seria acompanhada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e pelo ministério da educação. O sistema de reserva de vagas, segundo o PL, deveria ser revisto em dez anos.⁷⁸

Pode-se dizer que as mudanças advindas com o REUNI e o ENEM foram importantes para a criação de um cenário favorável a ações afirmativas. Nesse sentido, com a melhoria da estrutura das universidades públicas e com um sistema

⁷⁷ http://portal.mec.gov.br/index.php?id=13318&option=com_content&view=article

⁷⁸ Quadro comparativo 9.

de avaliação único para o país, seria mais garantido o processo de reserva de vagas com o modelo do projeto nº 3627/2004.

No mesmo ano, a deputada Nice Lobão solicitou tramitação conjunta do PL nº 3627/2004 com o nº 73/1999. Segundo a deputada os dois projetos possuíam matérias correlatas e por isso não era justo e nem necessário tramitarem separadamente⁷⁹. Nesse âmbito, a mesa diretora da câmara acatou o pedido da deputada e os dois processos começaram a tramitar juntos.

Apesar da justificativa de Lobão de que as matérias eram correspondentes, o projeto de lei nº 3627 possuía uma grande diferença: inseria em seu segundo artigo a reserva de vagas para negros, pardos e indígenas no ensino superior público. Ademais, há uma discordância, já que projetos anteriores com a mesma temática do PL nº 3627/04 foram retirados por não se tratarem de projetos com alternativas ao vestibular. O projeto de lei nº 3627/04, no entanto, foi apensado à proposição nº 73/99.

Os projetos seguiram juntos para a apreciação da Comissão de Educação e Cultura. Concomitantemente, estavam apensados os projetos nº 615/03 e nº 1313/03. Ficou designado para a relatoria o deputado Carlos Abicalil (PT/MT). Em 2005, o relator apresentou seu relatório e votou a matéria. No parecer o deputado esclarece que a matéria do projeto nº 73/99 é distinta dos outros projetos que tramitam em conjunto porque propunha um novo mecanismo de ingresso no ensino superior. Já o projeto nº 3627/04 adotava políticas de ações afirmativas como uma forma de inclusão étnica. E combinava, ao mesmo tempo, as categorias “universais de renda” através do critério de menor poder aquisitivo indicado pela permanência no ensino público (BRASIL, 2005, p. 2). É importante destacar que o critério de renda estipulado na lei nº 12.711 ainda não tinha sido apresentado. Por isso, o relator relacionou a questão da renda com a escola pública. Como foi apresentado, Abicalil acreditava no fato de um estudante estar na escola pública lhe confere automaticamente o status de baixa-renda.

Ao fim de seu relatório, o deputado propôs um substitutivo híbrido, combinando os critérios apresentados no PL nº 3627/04 e o modelo de acesso estipulado na proposição nº 73/99. A reserva de vagas no substitutivo proposto estava atrelada, portanto, ao coeficiente de rendimento dos alunos da escola

⁷⁹http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E352E74A6F46F19513A4F9BEE04EB824.proposicoesWebExterno1?codteor=224541&filename=Tramitacao-PL+73/1999

pública. As vagas também seriam reservadas em proporcionalmente negros e indígenas definidos pelo censo do IBGE a todas as instituições do Ministério da Educação.

Este processo de inclusão de todas as demandas dos projetos apensados ao PL nº 73/99 foi destacado na reunião da Comissão de Educação da câmara dos deputados como uma forma de se tornar viável a adoção de ações afirmativas. Esta reunião tinha o objetivo de discutir os projetos e o parecer de Carlos Abicalil. Participaram da discussão os deputados Nice Lobão (PFL/ MA), Alice Portugal (PCdoB/BA), Átila Lira (PSB/PI), Ivan Paixão (PPS/SE), Lobbe Neto (PSDB/SP), Maria do Rosário (PT/RS), Antenor Naspolini (PSDB/CE), Neyde Aparecida (PT/GO).

Durante o encontro, a deputada Alice Portugal (2005) argumentou que “a aprovação do substitutivo deste projeto traz o fechamento de um ciclo para as universidades, docentes, discentes e técnicos e principalmente para o *movimento negro*”.⁸⁰ A deputada também designou que deveria estar explícito no substitutivo que a reserva de vagas como forma de lei estava destinada apenas a instituições vinculadas ao Ministério da Educação.

Quanto à educação superior, o deputado Átila Lira assinalou que é a opção mais concreta de inclusão social, além de ter o mérito de “mudar a cara” das universidades. Enalteceu, também, as políticas na área de educação que o governo federal fomentou, como o PROUNI. E destacou que o projeto, apesar de ser extremamente relevante, colide com a lei de autonomia das universidades porque cria um critério de seleção.

Com a mesma preocupação, o deputado Antenor Naspolini destacou que o artigo segundo fere a autonomia das universidades. Segundo o representante parlamentar, esta autonomia não deve ser prejudicada porque é “lá que está a criatividade do brasileiro e nós não podemos perder isto” (2005)⁸¹. Da mesma maneira, aprovação desta matéria não pode diminuir a luta por um FUNDEB inclusivo. Assim, Naspolini (2005) destaca que “além de lutar por uma cota na

⁸⁰ Transcrição e grifo meus. Áudio disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/sessoes_e_reunioes?idProposicao=15013

⁸¹ Transcrição minha. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/sessoes_e_reunioes?idProposicao=15013

universidade é importante lutar pela universalização dos três anos de educação infantil porque ali certamente está mais a raiz para corrigir distorções.”.

Na mesma reunião, a deputada Maria do Rosário ressaltou que a aprovação do projeto é a representação de uma luta histórica no país e que reflete o trabalho da câmara para a reparação com a sociedade. E, por fim, parabenizou o movimento negro que fez parte da luta por inclusão. Em seguida a deputada Neide Aparecida, igualmente ressaltou a importância dos movimentos sociais no processo de formulação desta política pública. A deputada assinalou a necessidade da inserção dos cursos técnicos nas políticas de ações afirmativas.

A deliberação sobre o PL nº73/99 na Comissão de Educação e Cultura foi positiva, todos os deputados aprovaram o substitutivo proposto pelo deputado Carlos Abicalil. Assim, o projeto foi encaminhado para a Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Podemos assinalar que as discussões nesta comissão se apresentaram em três temáticas: autonomia das universidades, melhoria do ensino básico e a luta do movimento negro por ações afirmativas. Esta última é muito importante para compreendermos o processo de tramitação da lei, tendo em vista que as cotas raciais não foram levantadas no PL nº 73/99. Por outro lado, a preocupação com ensino básico foi tema recorrente nos projetos analisados no capítulo 2 e também está presente na proposição inicial.

Quanto à autonomia da universidade, a preocupação se referia ao artigo dois do substitutivo. Justamente o que criava um hibridismo entre os projetos. Criando um critério a partir do coeficiente de rendimento, o projeto feriria a autonomia universitária concedida pela constituição de 1988. Este é um ponto importante para compreendermos por que foi retirado este mecanismo de acesso. Para tanto, é necessário analisarmos a tramitação deste projeto na comissão de Direitos Humanos e Minorias e na Comissão de Constituição e justiça.

Em 2005, já na Comissão de Direitos Humanos e Minorias o PL nº 3627/04 recebeu dez emendas. Destas, quatro criadas pelo deputado Mário Henriger (PDT/MG) onde inseria a categoria “pardos” nas ações afirmativas. Também assinalava que negros e pardos deveriam ter vagas reservadas de forma distinta dos estudantes oriundos de escola pública. Uma emenda foi proposta pelo deputado

Neucimar Fraga (PL/ES). Esta sugeria que o regime de cotas se estendesse para os institutos técnicos federais.

Com matéria símile, a sexta e sétima emenda, de autoria da deputada Maria do Rosário (PT/RS) e do deputado Luiz Alberto (PT/BA) respectivamente, determinavam que a reserva de vagas ocorresse em todos os cursos e turnos. O deputado Luiz Alberto também emendou o projeto nº 3627/04 com o objetivo de expandir as cotas para pós-graduação e criando um mecanismo de assistência ao estudante cotista.

No voto da relatora, Iriny Lopes (PT/ES), foi destacado que os projetos de lei apreciados tinham preocupação com a parcela da população brasileira excluída desde a colônia. E reconhecia a formação da sociedade brasileira em um regime patrimonial dominado por uma elite. Nesse sentido, “devemos considerar que o processo de eliminação das desigualdades é difícil e lento, pois, para a obtenção de conquistas e avanços, não basta a aprovação de modernas normas jurídicas, sendo de fundamental importância a revisão de hábitos intelectuais e psíquicos de determinados grupos sociais.” (BRASIL, 2005, p. 6)

A relatora ressaltou que os projetos não ferem a meritocracia do vestibular por instaurar um regime de cotas nas universidades federais. Outrossim, o projeto substitutivo da Comissão de Educação e Cultura estava completo porque combinava cotas raciais e sociais. Neste sentido, Iriny Lopes votou pela aprovação do substitutivo da comissão e rejeitou todas as emendas feitas pelos deputados ao PL nº3627/04.

Na reunião deliberativa da mesma comissão, a deputada Nice Lobão fez a defesa de seu projeto e esclareceu que, em 1999, as questões raciais não ocuparam o centro da reflexão impressa no projeto em discussão. Para a deputada a introdução de questões raciais se torna uma discriminação negativa. Segundo Nice Lobão, “O meu projeto já abrangia todos os níveis, mas mesmo assim só completando os cinco anos é que nós estamos tendo esse êxito”. (BRASIL, 2005).

Além da autora do projeto, este foi discutido também pelo deputado Luiz Eduardo (PT/SP) e pela relatora na comissão. O deputado Luiz Eduardo ressaltou que o projeto era estratégico no ponto de vista das ações afirmativas e que contribuía tanto para as minorais marginalizadas quanto para a pátria. Do mesmo modo, segundo o deputado do Partido dos Trabalhadores, o objetivo principal do projeto era abrir a universidade para camadas excluídas financeiramente. Destacou,

em adição, que como membro da comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) faria o possível para a aprovação daquele projeto nesta comissão.

Os deputados que participaram desta reunião evidenciaram a participação ativa do Frei David⁸² que também participava da reunião deliberativa. O deputado Luiz Eduardo esclareceu que Frei David foi a pessoa que iniciou a luta judicial para a implementação de cotas. A relatora da CDHM destacou “os inúmeros e-mails e ligações para a comissão pedindo a aprovação do projeto, bem como a participação intensa de Frei David.”(BRASIL,2005).

Em dezembro de 2005 o projeto de lei nº 73/99 e seus apensados chegaram à comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Em seu primeiro parecer, o relator deputado Luiz Alberto (PT/BA) manifestou-se pela constitucionalidade tanto do projeto original quanto dos apensados, bem como das emendas feitas na CDHM. Segundo o relatório, as ações afirmativas não ferem a isonomia garantida no artigo quinto da Constituição Federal de 1988 porque se adota este tipo de estratégia para garantir a igualdade material. E este tipo de igualdade está pautado em transformar os desiguais em iguais.

O projeto continuou na CCJC e no mês de Janeiro de 2006 foi aberta a inscrição de emendas e designada uma nova relatora, a deputada Iara Bernardi (PT-SP). Apesar de não serem apresentadas emendas pelos deputados, a relatora criou duas emendas em seu parecer. Iara Bernardi, em adição ao texto do relator anterior, argumenta, quanto à juridicidade do PL nº73/99, que a proposta de criação de um mecanismo de avaliação centralizada no coeficiente de rendimento se choca com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Neste sentido, a relatora decidiu pela supressão do artigo segundo do texto substitutivo.

As emendas propostas pela relatora abarcavam as discussões ocorridas em outras comissões. Expandindo as cotas para todos os cursos, turnos e instituições federais de ensino técnico, a redação do artigo primeiro e quarto do projeto de lei de Nice Lobão foram alteradas para as seguintes redações.

Art. 1º. As instituições federais de educação superior, vinculadas ao Ministério da Educação, reservarão em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que tenham cursado

⁸² Frei David é presidente da Rede de Cursinhos Populares Educafro e militante do movimento negro.

integralmente o ensino médio em escolas públicas. [...] art. 4º. As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão em cada concurso seletivo para ingresso de cada curso, por turno, no mínimo cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas. (BRASIL, 2006, p. 6)

Apesar das ressalvas, o PL 73/99 e seus apensados foram aprovados no âmbito da constitucionalidade. O parecer da relatora Iara Bernardi foi apreciado na CCJC em fevereiro de 2006. Nesta reunião deliberativa, discutiram a matéria os deputados Luiz Alberto (PT/BA), Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP) e Odair Cunha (PT/MG). Em sua fala, o deputado Luiz Alberto destacou que algumas universidades já desenvolviam este tipo de política e por isso, o projeto de lei tinha o intuito maior de orientá-las. Segundo o deputado “O PL vem orientar melhor as universidades no sentido de garantir a continuidade dessa iniciativa se tornando uma política de Estado, garantida neste governo do presidente Lula que tem incentivado a adoção de medidas como esta.” (BRASIL, 2006)

O deputado Luiz Eduardo Greenhalgh evidenciou que o projeto materializa a luta dos movimentos sociais. Esta luta, segundo o deputado do partido dos trabalhadores, começou com o pedido de isenção de taxas de inscrição para estudantes carentes. Com pedido acatado eliminou-se a primeira barreira social que era não conseguir o acesso às provas de vestibular. Assim, Greenhalgh assinala que o projeto abre as portas das universidades para estudantes carentes.

É importante ressaltar que tanto o deputado Luiz Alberto quanto o deputado Odair Cunha assinalaram que o projeto era uma das prioridades do governo Lula. Ambos os deputados pertenciam aos quadros do Partido dos Trabalhadores. Da mesma maneira, pode-se perceber que todos os relatores das comissões onde o projeto de lei tramitou na Câmara dos Deputados eram filiados ao PT. Isto evidencia, em alguma medida, que o projeto de ações afirmativas no Congresso foi impulsionado por um planejamento do governo Lula.

Após tramitar nestas três comissões, o PL nº 73/99 foi encaminhado para apreciação em plenário. Em um primeiro momento, os deputados não apreciaram o projeto devido a um requerimento do deputado Dep. Alberto Goldman (PDT/BA). Nesta requisição foi solicitado o adiamento da avaliação do projeto tendo em vista que a matéria possuía grande complexidade e impacto sobre a sociedade, por isso era necessária uma plenária com a maioria dos deputados.

Assim, os debates na câmara dos deputados federais trouxeram a questão da inclusão da categoria “pardo”. Esta mudança retira o critério racial do projeto e insere o de cor. Como já foi observado, o critério de cor se adequa à questão da proporção no IBGE apresentada no artigo 2º do projeto de lei nº 3627/2004. É necessário destacar que no ano da proposta, o censo demográfico ainda não adotava um critério fechado para definir a auto declaração de cor.

O IBGE é responsável pelo Censo Demográfico no Brasil. No questionário apresentado, uma de suas perguntas é “A sua cor ou raça é”⁸³. A resposta a essa indagação foi se modificando ao longo dos anos.

O primeiro Censo realizado após a abolição da escravatura foi o de 1890, o qual se baseou nas seguintes categorias: branco, preto, pardo e caboclo, comumente agregados como pardos. [...]Nos Censos de 1910 e 1920, a categoria cor não foi recenseada, e, em 1930, não houve Censo. No Censo de 1940, os recenseadores foram instruídos a classificar a população entre brancos, pretos e amarelos. A categoria amarela surge nesse momento para dar conta da população de origem asiática, principalmente japonesa. No Censo de 1940, a categoria pardo é computada pelo agrupamento de todos aqueles que foram classificados sob outra declaração (índio, caboclo, mulato, moreno etc.). (SILVA e LEÃO, 2012, P. 120)

Já no censo de 1960 a 2000, no âmbito da auto declaração de cor, o que se tem é a tradução das categorias que aparecem. Assim, há uma orientação dos recenseadores a encaixar as respostas nas categorias pré-estabelecidas. Assim, eram consideradas “pardas” todas as denominações diferentes de branco, preto e amarelo. Nesse sentido, haveria uma série de titulações que não eram contabilizados nestes censos (ANJOS, 2013, p. 106). Somente em 2010 o censo demográfico adotou resposta fechada para esta pergunta. Deste modo, só se poderia responder “branco”, “preto”, “amarelo”, “pardo” e “indígena”.

A denominação “parda” é questionada pelo movimento negro tendo em vista que esta classificação cria uma categoria intermediária entre pretos e brancos. Esta categoria poderia ser utilizada para a justificativa do embranquecimento da população e dificultaria a criação de uma identidade entre “não-brancos” (ANJOS, 2013, p. 104). Mesmo criticada pelo movimento negro, a categoria “parda” foi incluída na lei nº 12.711/12. É interessante a análise uma vez que a participação do movimento negro foi exaltada pelos deputados que analisaram o projeto. Do mesmo modo, deve-se destacar que a emenda com a proposta da inclusão da categoria

⁸³ Esta pergunta também já foi apresentada como “Qual a sua cor?”.

“pardo” foi rejeitada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Nesse sentido, para compreender esta mudança, precisamos analisar a tramitação dos projetos de lei e do substitutivo no Senado Federal.

Em Fevereiro de 2006, a apreciação do projeto substitutivo foi encaminhada para aprovação em regime de “caráter conclusivo”⁸⁴. Este tipo de tramitação confere ao projeto sua aprovação imediata na casa em que está sendo analisado, sem a necessidade de aprovação em plenário. O regime pode ser revogado caso uma das comissões rejeite o projeto ou quando 51 deputados apresentam recurso. O projeto analisado se enquadrou neste segundo caso. Em seu recurso foi justificado que o tema possuía grande complexidade e por isto era necessária a aprovação pela maioria na casa legislativa⁸⁵.

Foi pleiteada, em 2007, pela deputada Neyde Aparecida (PT/GO), a realização de Seminário conjunto com a Comissão de Direitos Humanos para discutir a proposta. A deputada listou os seguintes convidados para o seminário:

Ministra Matilde Ribeiro; Representante da Universidade de Brasília; Representante do Ministério da Educação; Frei David, pelas lideranças dos movimentos negros; Representante do Movimento dos Sem-Universidade; Representante dos povos indígenas; Representante da União Brasileira de Estudantes Secundaristas; Representante do Sindicato Nacional de Docentes do Ensino superior; Representante da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições de Ensino superior; e Representante da Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (BRASIL, 2006, P. 1)

Justificando a necessidade de uma conferência de discussão do projeto de lei, a deputada Neyde Aparecida (2006) destacou a imprescindibilidade de cautela ao formular políticas públicas que lidam com a diversidade e não percebem a desigualdade. Em abril de 2006, a requisição foi aceita pela Comissão de Educação e de Cultura. Contudo, essa audiência só aconteceria com a chegada do projeto de nº lei 73/99 no Senado Federal.

Houve três tentativas de transformar a tramitação do projeto para o regime de urgência. A primeira, proposta pelo deputado Miro Teixeira (PDT/RJ). A segunda, solicitada pelo deputado Henrique Fontana (PT/RS) em 2007. Ainda neste ano, o deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN). Contudo, nenhum destes pedidos foi acatado.

⁸⁴ <http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/49806.html>

⁸⁵ <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22MAR2006.pdf#page=98>

3.2. O PL nº 73/99 vai a plenário

Mesmo com a proposta do Emanuel Fernandes (PSDB/SP) de adiar a votação, a proposição de lei nº73/99 só foi apreciada em Novembro de 2008 na Câmara dos Deputados Federais. Durante as discussões no plenário, a questão racial deu o tom. O deputado Ciro Gomes (PSB/CE), defendendo o adiamento da votação, argumentou que era prejudicial a inclusão de negros e indígenas na mesma categoria (BRASIL, 2008, p. 52939). Outro problema, em seu ponto de vista, era a supressão da categoria racial “parda”. A questão dos pardos também foi defendida pelo deputado Colbert Martins (PMDB/BA). Segundo este, a categoria deveria ser incluída tendo em vista que os pardos possuiriam os mesmos direitos das outras minorias (id. Ib.).

Na perspectiva do deputado Paulo Renato Souza (PSDB/SP) era necessário um projeto com um critério único de renda. Este seria mais transparente e igualmente efetivo para inclusão racial. O pressuposto era de que, contemplando o critério renda, automaticamente se atenderia à parcela da população mais afetada pela baixa renda, onde os negros estariam em sua maioria. Neste sentido, o parlamentar entendia que desigualdade de renda estaria atrelada à desigualdade racial.

O deputado Nelson Marquenzielli (PTB-SP) argumenta que o partido é contra qualquer cota racial. Em sua perspectiva, a problemática de inclusão estaria atrelada à má qualidade do ensino público e à desigualdade de renda;

Se tivéssemos escolas de bom nível, particulares ou públicas, talvez hoje não estivéssemos aqui. Se tivéssemos também uma sociedade com melhores condições financeiras, hoje não estaríamos discutindo quotas, porque o PTB sempre foi contra a programação de quotas por raça, cor e todas as finalidades que apareceram no País. (id. Ib.).

Nesse âmbito, podemos assinalar que os debates ocorridos nesta votação refletem, em alguma medida, as preocupações apresentadas nos projetos de lei protocolados sobre a temática. A criação de medidas afirmativas para negros foi questionada com o discurso da mestiçagem. Enquanto foram assinaladas a defasagem da escola pública e a desigualdade de renda como fatores determinantes para a criação destas políticas.

Além da questão racial, o fortalecimento da escola pública foi outro assunto levantado. Segundo o deputado Reginaldo Lopes (PT/MG), a inclusão da categoria “estudantes oriundos de escola pública” como principal no projeto auxilia no fortalecimento da mesma. Sob a mesma ótica, o deputado Benedito de Lira (PP/AL) argumenta que o fortalecimento da escola pública se origina através da priorização dos alunos oriundos de escola pública.

Além dos debates, o projeto nº73/99 recebeu duas emendas. Uma tinha objetivo de aumentar o número de reserva de vagas para 100% e a outra acrescentava o caráter de renda. Assim, além dos critérios já expostos, estabelecia a reserva de 50% das vagas para estudantes com renda inferior a 1,5 salário mínimo per capita. A primeira emenda foi rejeitada e a segunda aprovada. Quanto à categoria “pardos”, a temática foi acrescentada a partir da aprovação de uma emenda de redação. Segundo esta, “no caput do art. 3º onde se lê “por autodeclarados negros e indígenas”, leia-se por ‘autodeclarados negros, pardos e indígenas’” (BRASIL, 2008, p. 52943).

A partir da redação final do projeto de lei nº 73/99⁸⁶ na Câmara dos Deputados, pode-se perceber que houve uma tentativa de contemplar grande parte das propostas que já haviam sido feitas em todos os projetos analisados no capítulo anterior. Na proposição final, aparecem tanto a reserva de vagas para estudantes de escola pública quanto para negros, pardos e indígenas. Ainda acrescenta o fator renda em seu texto.

É importante destacar que mesmo assinalado pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania como um fator problemático, o artigo que tratava da forma de entrada na universidade pelo coeficiente de rendimento do aluno no ensino médio não foi retirado da composição final.

Do mesmo modo, o projeto nº 3.627/04, com a redação mais símile, foi arquivado. Durante as discussões em plenário, esta questão foi levantada pelos deputados. O projeto nº 73/1999 levava o nome da deputada Nice Lobão, do Partido da Frente Liberal/ Democratas. Já o projeto de 2004, estaria com autoria do poder executivo através do ministro Tarso Genro, do Partido dos Trabalhadores. Em votação, foi escolhido o projeto de Nice Lobão.

⁸⁶ Apêndice 8.

A proposição nº 73/99 foi enviada para o Senado, em 2008, com número 180/08. No mesmo ano, o senador Álvaro Dias (PMDB/PR), em contrapartida ao que chegava na casa legislativa, protocolou o projeto nº347/08. O PL, com apenas um artigo principal, garantia a reserva de 20% das vagas no ensino superior público para estudantes com renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio. Na redação de seu parágrafo único, ficava vedada admissão de outro tipo de discriminação relativa à cor, gênero, religião ou posição política. Em sua justificativa, argumentava a necessidade de combater a cota racial.

Outro projeto foi protocolado no mesmo ano: o PL nº 344/2008. Este instituíria reserva de vagas para estudantes que cursaram os quatro últimos anos de ensino em escolas públicas. O percentual da reserva seria regressivo, começando em 50% e chegando a 30% durante doze anos. Em sua justificativa, o senador Marconi Perillo (PSDB/GO), autor do projeto, defende que não há a necessidade de critério racial levantado por outros projetos. É neste cenário que o PL nº73/99 chega ao senado federal. Os dois projetos criticando o critério racial foram apensados a este.

3.3. A tramitação do Senado Federal

Esta proposição chegou ao senado com a numeração 180/2008, contudo, por questão de ambiguidade, nesta seção ainda será tratado como 73/99. O cenário político do Senado é diferente da Câmara dos deputados federais. Enquanto este primeiro possui 81 senadores que só podem ser eleitos com idade acima de 35 anos, o segundo possui 513 parlamentares com idade mínima de 21 anos. Do mesmo modo, no Senado, o projeto encontrou mais opositores como perceberemos ao longo dessa seção.

No Senado Federal, ocorreram três audiências públicas. A primeira ocorreu em Novembro de 2008. Foram expositores, nesta audiência, o Secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação, André Lázaro; o representante do Ministério da Educação, Fernando Haddad; o representante do Educafro, Frei David Santos; o representante do Movimento dos Sem Universidades, Sérgio Custódio; a professora titular do Departamento de

Antropologia Cultural do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ, Yvonne Maggie; o representante do coletivo Afro Sol, José Miranda; o advogado, José Militão; o coordenador do Movimento Negro Socialista, Jerson Alves e a representante do movimento Nação Mestiça, Deise Benedito.

A questão levantada nesta audiência era se o Brasil deveria ou não adotar medidas afirmativas para minorias étnicas. Frei David Santos, durante sua exposição, defendeu a política de cunho étnico. Em seu argumento, Santos mobilizou os dados dos estudantes de medicina nas universidades federais onde 95% eram euro-descendentes e questionava se isso poderia ser considerado justo. Segundo o membro do Educafro,

Para igualar o número de médicos negros aos de brancos seria necessário, Senador, que, durante 25 anos, todas as faculdades de medicina no Brasil não aceitassem mais nenhum estudante branco, só aceitassem estudantes negros. Se assim fizesse, por 25 anos, após esse fato, no Brasil, o número de médicos negros e médicos brancos seria igual, tamanha, Senador, é a injustiça que vivemos no Brasil. (SANTOS apud BRASIL, 2008, p.2)

Neste sentido, há uma defesa das políticas de ações afirmativas em função da desigualdade entre brancos e negros. Esta premissa também foi invocada pelo representante do Ministério da Educação, André Lázaro, em defesa do critério racial no PL nº73/99.

Portanto, eu queria um pouco diminuir as tensões que entre nós acabam se constituindo quando nos acusam de tentar impor uma sociedade racista no País, acho uma tensão desnecessária e um pouco agressiva, porque todos os indicadores do IBGE chamam atenção de que há uma divisão no País. Essa divisão não foi inventada por esta lei, esta divisão não é desejada por nenhum de nós, porque se fosse não estávamos aqui. O que talvez nos separe e devemos tratar com muito respeito à distinção de opiniões é a melhor maneira de encarar e superar essa divisão, essa divisão não foi criada por nós, não é esta lei que cria divisão. (LAZARO apud BRASIL, 2008, p. 12)

Assim, na perspectiva do representante do ministério da Educação, os indicadores do IBGE mostram a divisão racial brasileira. Esta divisão ainda se agrava quando analisados os dados dos indígenas. O motivo deste agravamento é que a Constituição Federal garante a educação escolar dos indígenas dentro dos valores culturais tradicionais, entretanto, a prova de acesso ao vestibular é feita em português. Isto faz com que a população indígena fique sub-representada nas universidades.

O argumento também está presente na exposição de Sérgio Custódio, representante do Movimento do Sem Universidades. Segundo este, a desigualdade concebida através da escravidão permanece na sociedade brasileira com a exclusão dos negros em camadas sociais elevadas, bem como de posições que implicam tomadas de decisão. Por isso, seriam necessárias políticas de inclusão voltadas especificamente para população negra.

Rechaçando estes argumentos durante sua fala, a professora Yvonne Maggie pondera que a proposta das ações afirmativas pode ser atrativa. Segundo Maggie, estas políticas legalizam a divisão entre brancos e negros no Brasil. Igualmente, a lei obrigaria os estudantes a escolher sua cor e estes não gostariam de fazer isto.

Ou seja, não estamos brincando, aqui, com o fogo? O discurso de que há racismo no Brasil é um discurso importante, deve ser feito, instituições devem ser criadas. O que vem acontecendo de lá para cá é que todos os institutos de combate ao racismo no Brasil estão sendo destruídos: o SOS Racismo, o Disque Racismo onde estão eles? Porque agora não se trata mais de combater o racismo, se trata aqui de fazer uma lei em que 70% dos estudantes das escolas de ensino médio no Brasil terão que, obrigatoriamente, se definir como negro, como branco ou como indígena, e eles não querem isso, o povo brasileiro, ao contrário do que muitos têm dito, o povo brasileiro quer ser universal, cosmopolita e quer viver numa sociedade em que a cor não seja critério de julgamento, e, sim, o seu caráter. (MAGGIE apud BRASIL, 2008, p. 8)

A antropóloga questiona se não seria mais fácil incluir apenas estudantes de escolas públicas. Em seu ponto de vista, ao incluir estudantes de escolas públicas, a lei já resolveria o principal problema da exclusão no ensino superior. Este é centrado na falta de qualidade nos estudos dos alunos de escolas públicas.

A questão da identidade racial também é questionada na fala de José Militão. Para o representante do Afro-Sol o principal problema da exclusão no ensino superior é o paradoxo do ensino público-privado. Assim, estudantes pobres não teriam condições de acessar a universidade pública porque o ensino na escola pública é precário (MILITÃO apud BRASIL, 2008, p. 16). Não era necessário, portanto, incluir o critério de cor.

Militão alega que as ações afirmativas criam uma consciência de raça problemática para o combate ao racismo.

A luta contra o racismo e eu pretendo agora continuar a minha exposição, ela é uma luta em que nós cidadãos e o Estado têm que ter o compromisso de destruição primeiro, da crença em raças humanas, em segundo: da cultura do racismo. A luta do anti-racista não é a luta de afirmação da raça

negra como igual ou como superior, é a afirmação da humanidade do povo negro, porque a estratégia do racismo foi criar o ideal de raças, dividir a humanidade e impor uma hierarquia, isso é o conjunto do conceito doutrinário de raças. E não foi por acaso, professor André, que surgiu junto o iluminismo no século XVIII, não é por acaso que a partir de 1750 começou, inclusive, a ter a formulação científica tentando justificá-la. Era para se antepor ao ideal de iluminismo que todos os homens eram iguais, nasciam iguais e deveriam ter e exercer iguais direitos durante a vida. Veio o racismo e disse: não, os humanos não são iguais, existem raças e existe hierarquia nessas raças. Enquanto o conceito de raça subsistir essa hierarquia estará junto com o conceito de raça. (MILITÃO apud BRASIL, 2008, p. 16)

Identifica-se um discurso pautado na ideia do Brasil como um país miscigenado. Nesta lógica, devido à miscigenação, o brasileiro não teria consciência da sua cor. Na fala de José Miranda isto se evidenciaria até nos discursos presidenciais. Em adição, este orador sinaliza para o caso dos gêmeos da UNB⁸⁷. A partir deste exemplo, Miranda sustenta seu argumento de que a população brasileira é miscigenada e não tem consciência de cor.

Outra fala criticando as ações afirmativas para negros procede do representante do Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro, Jeferson Alves. Segundo este, no contexto brasileiro, a raça se torna um elemento de interesse político e econômico.

Ora, quando se coloca raça como elemento de interesse político e econômico, obviamente passa [sic] o interesse circular em torno desse conceito, as pessoas passam a se perceber racialmente. Então é inevitável que existam conflitos raciais, como nós temos presenciado na Amazônia. (ALVES apud BRASIL, 2008, p. 31)

Alves também critica o movimento negro brasileiro por juntar pretos e pardos na mesma categoria. O projeto de lei nº 73/99 estaria impreciso porque utiliza a palavra “negros” e não “pretos e pardos”. Esta questão foi apontada, do mesmo modo, no discurso da professora Maggie. “Portanto, as vagas serão preenchidas por negros que é confuso isso aí, porque essa categoria foi usada para definir o conjunto dos indicadores de pretos e pardos. E aí fica confuso se isso vai aparecer no IBGE.” (MAGGIE apud BRASIL, 2008 p. 7).

Uma questão levantada por todos os participantes foi o caso da UERJ. Naquele ano, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), acabara de aprovar a lei nº 5346/08. Esta lei criara uma nova forma de acesso às

⁸⁷ Como elucidado no capítulo um.

universidades estaduais a partir do sistema de cotas para negros, indígenas, estudantes de escola pública, deficientes físicos e filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço.

Durante sua fala, Frei David Santos exaltou o corte étnico e a temporalidade da lei. Estava estipulado agora 10 anos de duração das ações afirmativas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro. A antropóloga Yvonne Maggie criticou duramente a questão levantada por Santos:

Eu quero dizer, mais uma vez, que essa lei é contra o povo brasileiro, essa lei é contra as nossas tradições, e essa lei irá produzir, sim, não é hoje nem amanhã, ela irá produzir primeiro: um país que vai sempre se pensar através dessa regra. Porque como vocês viram mesmo na fala do Frei David, uma lei que foi feita para durar cinco anos, agora vai durar 15, porque o Rio de Janeiro ampliou por mais dez anos o prazo da lei. E em pouco tempo ela estará na Constituição do Estado, porque foi assim que aconteceu em todos os países que fizeram cotas raciais. (MAGGIE apud BRASIL, 2008, p. 8)

José Militão, durante o debate, assinalou que participou das discussões na UERJ. Em seu argumento, a medida aprovada foi desnecessária porque as vagas para negros nesta universidade não estão sendo ocupadas. Para Militão, estas políticas, mesmo com data para terminar, acabam se tornando permanentes. “Nunca mais se consegue retirar, porque você não consegue entregar com esse tipo de identidade jurídica com cunho racial e depois de uma geração ou de duas ir lá e negar aquela identidade jurídica.” (MILITÃO apud BRASIL, 2008, p. 17).

As mudanças de legislação do processo seletivo da UERJ foram criticadas por Jeferson Alves. O problema, segundo este, é a imprecisão nas categoriais propostas nas leis.

Por exemplo, na Lei 3.708/2001 do Estado do Rio de Janeiro constavam vagas para populações negras e pardas nos cursos de graduação da UERJ e UENF. Menos de dois anos depois na Lei 4.151/2003 eles retiraram o pardo e ficou apenas o negro. Se você observar o bojo dessa lei, eles vão dizer... Se isso cair na mão deles, ‘Não, é apenas uma redundância, quem se assume negro, quem se assume pardo está se assumindo como negro’. Então, basta você, depois, de aprovar essa lei, você retirar o pardo e pronto. Está resolvido o problema para eles. (ALVES apud BRASIL, 2008, p. 34)

Neste sentido, os discursos envolvendo as políticas de Ação Afirmativa nesta audiência pública destacaram o critério racial como um problema. É importante destacar que a audiência possuía o intuito de discutir o PL nº 73/99 inteiro. Contudo,

os discursos se polarizaram no critério racial/cor. Frei David dos Santos, André Lazaro, Sérgio Custódio e Deise Benedito defenderam a adoção do fator racial. Já Yvonne Maggie, José Militão, José Carlos Miranda e Jeferson Alves criticaram a adoção deste critério.

Durante a tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, ocorreram mais duas audiências públicas. Uma no dia 18 de março de 2009 que contou com as presenças do cientista político, Bolívar Lamonier; do geógrafo Demétrio Magnoli; da presidente da ONG Nação Mestiça, Helderli Alves; do presidente do Fórum Afro da Amazônia, Francisco Silva; da coordenadora do Movimento Negro Socialista de Santa Catarina, Vera Fávero; do coordenador do Educafro, William Douglas; do Procurador do Estado do Rio de Janeiro e Professor da PUC/RJ, Augusto Werneck; do representante da Campanha Mundial pelo Direito à Educação, Daniel Cara; do coordenador do Movimento dos Sem Universidade, Wellington Faria e da representante do Fórum da Educação Indígena, Rosani Kaingang.

A terceira ocorreu no dia 1º de abril de 2009. Foram convidados o Ministro-Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Edson Santos de Souza; o reitor da Universidade de Pernambuco, Amaro Lins; o Historiador e Professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, José de Góes; o Presidente da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – UBES, Ismael Cardoso; o ex-Presidente do IBGE, Simon Schwartzman e Advogado-Pesquisador do Laboratório de Políticas Públicas da UERJ, Renato Ferreira.⁸⁸

Pode-se perceber, portanto, que o projeto de lei foi amplamente debatido por políticos, intelectuais, movimentos sociais e estudantes na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Estas reuniões são assinaladas pela relatora desta comissão, Serys Slhessarenko (PT/MT), como sendo de extrema importância para seu parecer. A relatora votou pela aprovação do PL nº 73/99. Em sua análise, Slhessarenko argumentou que o mérito do projeto é criar uma ferramenta de justiça social.

Não nos referimos às diferenças que têm base natural ou que são produto de hábitos intelectuais de determinados grupos sociais. Referimo-nos, sim, às desigualdades sociais que têm origem numa relação de forças, de dominação e de exploração. Relação desigual essa que acarretou um juízo de superioridade de um grupo social sobre outro, e gerou, desastrosamente, privilégios para uns e a exclusão de direitos para os outros, que, por serem

⁸⁸ As atas da segunda e da terceira audiência não estão disponíveis no sítio do senado.

mais vulneráveis, não conseguiram se igualar àqueles. (BRASIL, 2009, p. 13).

Assim, na perspectiva da relatora, as ações afirmativas são um mecanismo para a promoção da igualdade social. Quanto ao grupo alvo desta política, tanto os estudantes oriundos de escolas públicas quanto negros, pardos e indígenas são constitucionalmente pertinentes. Utilizando uma série de dados educacionais do IPEA, Shessarenko argumenta que inclusão de minorias étnicas deveria ocorrer porque quando observados os dados de escolarização entre brancos e negros, pardos e indígenas, estes últimos estariam em defasagem.

Escoramos esse entendimento na firme convicção de que o Brasil precisa dar oportunidades de acesso ao ensino profissionalizante e ao ensino superior público a todas as camadas e seguimentos sociais, em especial, aos mais excluídos. E todos sabemos [sic] que os negros, índios e pardos estão no topo das listas de exclusão. (BRASIL, 2008, p. 8)

Do mesmo modo, Shessarenko critica a falta de confronto quando se trata de desigualdades raciais. Em seu ponto de vista, o principal problema seria a justificativa da miscigenação.

Em suma, o não enfrentamento das desigualdades raciais impediu a integração material entre negros e brancos no Brasil. Nesse sentido, estamos ainda atados a uma pré-modernidade (herdada de nossos colonizadores) que insistimos em não superar, ancorados no sofisma “miscigenação não se coaduna com desigualdade”. Ser um país mestiço nos autoriza ainda mais a querer enfrentar, por meio de políticas, as desigualdades raciais. (BRASIL, 2008, p. 11)

A relatora também ressalta que o Brasil é signatário da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da Assembleia Geral das Nações Unidas desde 1965. E com a convenção de Durban, em 2001, o Brasil se comprometeu a criar medidas mais efetivas para inclusão dos negros. O projeto analisado, neste sentido, seria uma forma de cumprir o que foi ratificado.

Quanto às críticas feitas à nomenclatura adotada no projeto durante as audiências públicas, Shessarenko argumenta que a nomenclatura não é problemática e isto poderia se resolver no próximo censo em 2010. Já as observações sobre os brancos excluídos, a relatora defende que o critério da escola pública inclui este grupo.

No mesmo ano, o senador Marconi Perillo publicou seu voto em separado⁸⁹. O questionamento era a reserva de vagas para negros e pardos. Mesmo reconhecendo as desigualdades raciais, Perillo argumenta que o critério racial é excludente. Por isto, o critério social estipulado pela reserva de vagas para estudantes oriundos de escola pública seria mais abrangente.

A questão que se coloca na implantação de cotas não é se beneficiaremos os negros e afrodescendentes, mas, se ao agirmos somente sob o critério étnico e racial, não estaríamos ignorando a natureza da mestiçagem do povo brasileiro, e colocando à margem do benefício população não negra igualmente excluída. (BRASIL, 2009, p. 3).

Apoiando-se nas críticas feitas pelos expositores das audiências públicas, o senador ataca a nomenclatura utilizada no projeto. A terminologia “negra e parda” misturaria raça e etnia, ao passo que não seguiria a denominação utilizada pelo IBGE. Segundo Perillo, a reserva de vagas para pessoas com baixa renda também seria problemática porque o custo de vida é diferente em cada estado brasileiro.

Neste sentido, o senador aprova o PL nº73/99 com um substitutivo reservando vagas apenas para estudantes de escolas públicas. É importante ressaltar que este substitutivo possuía o mesmo desenho proposto pelo projeto nº 344/2008 de autoria do próprio deputado. Podemos, portanto, assinalar que houve uma tentativa de aprovação deste último projeto indiretamente.

O projeto continuou na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado ao longo de 2010. Em 2011, uma nova relatora foi designada, a senadora Ana Rita (PT/ES). A parlamentar, do mesmo partido que a relatora anterior, votou pela aprovação do projeto nº 73/99. Em seu relatório, Ana Rita enalteceu o trabalho feito pela senadora Shlessarenko. A relatora argumentou que quando olhamos os dados do mercado de trabalho brasileiro, a exclusão de negros é mais evidente, o PL, neste âmbito, seria uma forma de romper com isto.

Em maio de 2012, o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP) solicitou que suprimisse o artigo 2º do projeto. Este artigo versava sobre a forma de seleção dos alunos. Em sua justificativa, Ferreira defende o vestibular como melhor forma de acesso à universidade.

⁸⁹ Voto alternativo de parlamentar ao do relator de determinada matéria. Ocorre quando o autor do voto em separado diverge do parecer dado pelo relator. Em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/voto-em-separado>

Apesar das eventuais distorções, não pode haver forma mais impessoal e objetiva de aferição de méritos do que a sujeição à avaliação de conhecimentos por meio de concurso vestibular, em que todos concorram em igualdade de condições, aferindo o mérito e a qualidade de sua formação. (BRASIL, 2012, p. 3)

No mesmo ano, o senador Lobão Filho⁹⁰ (PMDB/MA) vota em separado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Em seu voto, o senador diz que não há necessidades de cotas raciais. O que deveria ser feito é adotar cotas sociais refletidas na escola pública.

Cabe salientar, a propósito, que as 'cotas sociais' não são de modo algum antagônicas às 'cotas raciais', pois os seus beneficiários são os brasileiros de menor renda, que estudam nas escolas públicas e, como todos bem sabemos, os dados estatísticos comprovam que a maioria dos brasileiros negros e pardos compõe exatamente a parcela de menor renda da nossa população. Desse modo, as 'cotas sociais' permitem alcançar os mesmos objetivos das 'cotas raciais', sem os riscos de uma perigosa divisão da sociedade brasileira contidos nessas últimas. (BRASIL, 2012, p. 5)

Percebemos, neste texto, que há um entendimento de que os alunos da escola pública são majoritariamente baixa renda e negros. Por isso, o PL contendo apenas reserva de vagas para estudantes de escola pública seria o suficiente. É neste contexto que Lobão Filho, em seu voto, retira o critério racial do projeto nº 73/99.

O projeto é encaminhado para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Nesta comissão, foi designado o relator senador Paulo Paim (PT/RS). O parlamentar foi autor da lei nº 12.288/10 conhecida como "estatuto da igualdade racial". Em seu parecer, Paim mobiliza o próprio estatuto, recém-aprovado, para justificar suas emendas. Em seu entendimento, o projeto utiliza redundantemente o termo "negros e pardos" já que o estatuto da igualdade racial define "população negra" como o conjunto de pessoas autodeclaradas pretas e pardas.

Do mesmo modo. Paim assinala que a nomenclatura está divergente da utilizada no IBGE.

Contudo, observemos que, no sistema de classificação da população por cor ou etnia, atualmente utilizado pelo IBGE, constam cinco categorias: branca, preta, amarela, parda e indígena. Ainda que, por vezes, alvo de críticas, essas categorias têm exercido um papel legitimador das representações sobre os diferentes grupos étnicos e raciais que convivem no País. (BRASIL, 2012, p. 4)

⁹⁰ É importante destacar que o senador Lobão Filho é filho de Nice Lobão, a autora do projeto nº 73/99 que estava sendo apreciado nesta comissão.

O projeto nº 73/99, desta forma, foi aprovado pelo relator na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa apenas com duas emendas modificando a terminologia “negros e pardos” para “pretos e pardos”. Na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, Paulo Paim, igualmente, foi designado relator. O senador, então, repetiu o seu voto e enviou a proposição para o plenário.

Durante um mês e doze dias houve uma tentativa de votar a matéria. Em Agosto de 2012 os senadores se reuniram para apreciar o projeto. O primeiro senador a discursar foi o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP). Em sua manifestação, Ferreira disse que era contrário ao projeto apreciado porque este esmagaria a autonomia universitária, ao passo que as universidades federais possuíam uma dinâmica própria para estas políticas.

É o legislador, de cima para baixo, numa decisão que sequer passou pelo crivo da Comissão de Educação, impondo a todas as universidades modelo único de cotas, fazendo com que universidades que já têm sistema de cotas, como, por exemplo, a Universidade de Brasília, tenham de abandonar um sistema laboriosamente buscado e encontrado, para adotar essa camisa de força que nós estamos impondo às universidades? Cinquenta por cento de alunos cotistas. (BRASIL, 2012, p. 40028)

O senador também criticou o critério de acesso ao ensino superior proposto neste PL. A ideia do coeficiente de rendimento, na perspectiva de Ferreira, é insuficiente tendo em vista que as escolas brasileiras são heterogêneas. Assim, o parlamentar expos seu voto contrário ao projeto.

A senadora Ana Rita, solicitando a fala, argumentou que o projeto já estava tramitando durante treze anos. E esclarece aos senadores que o recorte da lei é social. Na perspectiva da parlamentar a questão étnico-racial seria apenas um ajuste.

Onde entra a questão da cota étnico-racial? Ela entra como um ajuste. E esse ajuste deve ser feito de acordo com os dados do IBGE daquela unidade da Federação. Se a unidade da Federação ou determinado Estado diz que a população tem 30% de população negra, parda ou indígena, a universidade deve ser o reflexo dessa composição. Então, esse é o ajuste que será feito. (BRASIL, 2012, p. 40030)

Após o discurso da senadora Ana Rita, a palavra foi concedida ao senador Paulo Paim. Em sua fala, Paim argumentou que o projeto estava fazendo justiça social. Do mesmo modo, o senador argumentou que existiam poucos negros no senado e por isto era difícil a aprovação de um projeto voltado para esta população. Este também foi o argumento do senador Pedro Taques (PDT/MG).

O projeto nº 73/99, após todos estes argumentos, foi aprovado naquela casa. Seu desenho final estipulava a reserva de 50% das vagas no ensino superior público para estudantes de escolas públicas. Dentro deste grupo, ainda haveria garantia de 50% das vagas para pessoas com renda inferior a 1,5 salário mínimo e meio. As vagas reservadas, em adição, deveriam respeitar a proporcionalidade de pretos, pardos e indígenas de cada estado brasileiro.

Quanto ao processo seletivo, ficou aprovado o modelo de coeficiente de rendimento do ensino médio. Contudo, o artigo que estipulava este mecanismo foi vetado pela presidente eleita Dilma Rousseff (PT/RS). Observa-se, também, um esforço do Partido dos Trabalhadores em aprovar a proposição. Tanto no Senado quanto na Câmara dos deputados os relatores dos projetos eram filiados ao PT, conforme o quadro 6. Do mesmo modo, todos aprovaram o mesmo nestas comissões, o que, de certo modo, nos faz perceber que havia um impulso, por parte deste partido, de aprovar o projeto.

Quadro 6 - Parlamentares que foram relatores nas comissões do Congresso Nacional

	Parlamentar	Partido	Comissão
Câmara dos Deputados Federais	Carlos Abicalil	PT	Comissão de Educação e de Cultura.
	Iriny Lopes	PT	Comissão de Direitos Humanos e Minorias.
	Iara Bernardi	PT	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.
	Luiz Alberto	PT	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.
Senado	Serys Silhessarenko	PT	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.
	Ana Rita	PT	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.
	Paulo Paim	PT	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
	Paulo Paim	PT	Comissão de Educação, Cultura e Esporte

Fonte: Adaptado dos Diários do Congresso Nacional

É importante destacar que o PL aprovado leva no nome de Nice Lobão do PFL/DEM. Contudo, analisando os projetos, a forma do projeto proposto pelo PT era

muito mais símile que o do PFL/DEM. Isto talvez nos ajude a compreender o pedido de inconstitucionalidade protocolado pelo PFL/DEM contrário a reserva de vagas para estudantes negros na UNB.

O projeto inicial sofreu mudanças, como visto ao longo deste capítulo, por isto entende-se que não era projeto deste partido criar uma política de ações afirmativas para negros e pardos. Entretanto, durante a tramitação, o projeto nº 73/99 tramitou em conjunto com PL nº 3627/04. Este último continha em sua redação reserva de vagas para negros. Por fim, constatou-se que os parlamentares optaram por uma fusão dos dois projetos. Criando, assim, um modelo híbrido de ações afirmativas, combinando critérios sociais e raciais.

Percebe-se aqui, mais evidente quando o projeto chega ao senado, que há ainda um discurso de miscigenação da população brasileira que tenta impedir a criação de mecanismos de inclusão para pretos e pardos. Podemos destacar que os deputados e senadores não polarizavam a discussão nas reuniões deliberativas. Estes conflitos ficavam mais explícitos nos documentos de voto em separado ou mesmo quando um parlamentar protocola um projeto de lei com intuito de combater a cota racial.

O presente capítulo nos ajuda a comprovar, em alguma medida, nossa hipótese. Quanto à hipótese principal, a polaridade entre critérios de renda e raciais ficaram mais acentuadas a dimensão que o projeto avança no Congresso Nacional. O critério da escola pública, durante a tramitação, foi mobilizado a partir de um discurso de renda. Ao passo que, mesmo os contrários a cota racial, entendiam a escola pública como um local de pessoas com baixa renda, negros e pardos. Na perspectiva dos contrários a ações afirmativas para negros e pardos, a escola pública seria um ponto de convergência que não criaria na população brasileira a ideia de raça.

Isto parece um pouco contraditório quando analisamos os textos apresentados no capítulo um de Hesenbalg e Silva. Neste os autores argumentam, a partir de dados da PNAD, que mesmo em condições similares não brancos estão em posição inferior aos brancos. Do mesmo modo, alguns argumentos são levantados a partir da perspectiva da professora Yvonne Maggie, principalmente no que tange a ideia de que não há consciência racial no Brasil. Contudo, a professora não é citada em nenhum documento, apenas convidada para a audiência pública. Podemos

argumentar, neste sentido, que há pouca interlocução entre academia e parlamentares.

A questão se inverte quando analisamos os movimentos sociais. O movimento negro, em especial o Educafro, é enaltecido como parte da construção daquele projeto. Não fica clara a proporção de influência deste movimento ao longo da tramitação. Contudo, na fala do deputado Luiz Eduardo (PT/SP), quando afirma que o coordenador Frei David iniciou a luta judicial pelas cotas e que recebeu telefonemas e e-mails do mesmo para aprovação do projeto, fica claro a influência deste grupo na formulação da política no congresso Nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou compreender a formulação de políticas de ações afirmativas para o ensino superior público no Congresso Nacional Brasileiro. As questões referentes à temática surgiram a partir da análise da lei nº 12.711/12. Esta instituiu reserva de vagas para estudantes oriundos de escolas públicas, com baixa renda e negros nas universidades brasileiras. Ao comparar o projeto que originou a referente lei, percebe-se que seus textos são completamente distintos. Com este panorama, emergiram as questões indagadas neste trabalho. Foram escolhidos, então, dois caminhos para análise. O primeiro propõe estudar os projetos protocolados durante a tramitação da lei. O segundo dedica-se a examinar o processo de aprovação desta lei.

A análise foi realizada sob a perspectiva teórica do ciclo da política pública e desenvolvida com a metodologia de análise de conteúdo. Os documentos utilizados para a pesquisa foram os próprios projetos de lei, os pareceres nas comissões onde a lei nº 12.711/12 tramitou e os áudios das reuniões deliberativas das comissões. Neste sentido, a pesquisa está amparada em dados oficiais. Ressalta-se, portanto, que não houve nenhuma análise a partir de notícias ou entrevista com os envolvidos no processo.

Por se tratar de uma fase específica, a da implementação, a presente dissertação procurou responder questões propostas para esta determinada fase do ciclo. Primeiramente, se tentou responder qual modelo de ação afirmativa foi proposto pelos parlamentares. Em seguida, analisamos as justificativas mobilizadas para criar este tipo de política. Por fim, apreciamos as temáticas mobilizadas para aprovação da lei.

No capítulo 1, foram analisados os conceitos de ações afirmativas na perspectiva de teóricos brasileiros. Percebeu-se que em todas as definições deste conceito aparecia o termo “igualdade”. Neste âmbito, mobilizaram-se os autores da teoria de justiça e igualdade, Rawls, Dworkin e Fraser, para discutir quais conceitos de igualdade podem nos ajudar a compreender a própria formulação destas políticas públicas.

Após a análise do conceito de ação afirmativa, debatemos o surgimento desta política na Índia e nos Estados Unidos. Denominada “reserva”, a primeira política de

ações afirmativas surgiu na Índia e tinha como grupo alvo os *dalits* no parlamento. Já nos Estados Unidos, lugar onde surgiu o termo “*Affirmative action*”, buscava inserir a população negra nas esferas do trabalho e educação. Também, destacou-se que em ambos os casos esta política foi contestada juridicamente na suprema corte.

Igualmente, no caso brasileiro, as políticas ações afirmativas foram questionadas no Supremo Tribunal Federal. Deste modo, ainda no capítulo 1, buscamos compreender como foram organizadas as pautas das ações afirmativas no Brasil. Afirmando que estas políticas estavam diretamente ligadas às desigualdades de classe, discutimos os estudos e análises das relações raciais e do preconceito no cenário brasileiro. Também procuramos compreender a influencia do movimento negro na agenda das políticas de ações afirmativas. Por fim, analisamos as primeiras universidades a adotarem algum tipo de ação afirmativa.

No capítulo 2, fizemos uma análise dos projetos de lei protocolados entre 1999 e 2012 no congresso nacional com a temática de ações afirmativas no ensino superior. A partir do filtro “ações afirmativas” e “cotas” nos sites do Senado e da Câmara dos Deputados Federais, encontramos 26 projetos com este objetivo.

A partir destes dados percebemos que as ações afirmativas nas casas legislativas, em sua maioria, se traduzem como reserva de vagas, também conhecida popularmente por cotas. Dos projetos analisados, 23 possuíam a reserva de vagas como prerrogativa para a criação desta política. No âmbito do grupo alvo, identificamos que a política se centrava nos estudantes de escola pública, com 19 projetos instituindo ações afirmativas para este grupo.

Neste panorama, percebemos que apesar das pautas destas políticas surgirem no Brasil decorrentes do movimento negro, apenas um projeto possuía como grupo principal os negros. Com isto, investigamos as justificativas para a criação desta política. Foram criadas categorias para condensar estas respostas. Chegamos ao resultado de que a justificativa da desigualdade de renda estava presente em 16 dos 26 projetos, tanto de forma predominante quanto secundária.

Combinando dados de grupo alvo e justificativa, destacamos o entendimento por parte dos parlamentares de que a escola pública é um espaço de alunos com baixa renda. Além disto, a segunda justificativa que mais aparece nos projetos é o “paradoxo do ensino básico público/privado”. Esta categoria está pautada na percepção de que os estudantes de escolas públicas acabam acessando o ensino

superior via universidade privada ao passo que estudantes de escolas particulares ingressam nas universidades públicas. Percebe-se, assim, que os senadores e deputados federais acreditam que os alunos de escola pública possuem baixa renda e não conseguem acessar o ensino superior público.

Nas justificativas apresentadas pelos parlamentares, encontramos de forma recorrente a expressão “democratização do ensino”. Contudo, apenas um projeto argumentava que o ideal seria abolir o vestibular como forma de ingresso nas universidades públicas.

Quanto ao debate entre academia e políticos, percebe-se que há pouco diálogo entre estas duas esferas. Isto se evidencia porque apenas dois autores são mobilizados pelos parlamentares. Já no âmbito de dados qualitativos, grande parte dos projetos mobilizam pesquisas da PNAD/IBGE.

Ao analisamos os partidos dos deputados e senadores que protocolaram projetos no Congresso Nacional, encontramos o PMDB como o maior volume de proposições, totalizando nove projetos de lei. Seguido do PSDB e PT com cinco projetos. O PFL/DEM com três projetos, PPP apresentando dois e PTB e PDT com apenas um cada. Uma das justificativas para estes dados é o volume de projetos apresentados por cada partido por ano. Nesta perspectiva, os dados quantitativos acompanham o número de projetos apresentados. Ou seja, PMDB apresentou a maior quantidade de projetos no Congresso Nacional por ano e também tem o maior quantitativo de proposições sobre ações afirmativas.

Ao cruzarmos estes dados com o grupo alvo das ações afirmativas, percebemos que a questão racial estava presente apenas nos projetos do PMDB, PT e PDT. Inúmeras interpretações poderiam ser feitas a partir destes dados, contudo, concatenamos com a relação destes partidos com o movimento negro.

Em adição, a partir do modelo ideológico de partidos proposto por Zucco Jr. (2009), demonstramos que a pauta das ações afirmativas estava aglutinada em partidos de centro-direita. Do mesmo modo, ao observarmos os dados referentes a ideologia, encontramos nos partidos de centro-esquerda as propostas relacionadas a negros. Vale destacar, novamente, que as terminologias dos grupos estudados nesta dissertação foram as proferidas pelos parlamentares.

No capítulo 3, analisamos a tramitação da lei nº 12.711/12 desde sua proposição inicial até a redação final. Percebemos que as redações eram bem distintas. Buscamos, então, compreender este processo de mudança. O PL nº 73/99

é apresentado como precursor da política de ações afirmativas no Congresso Nacional. Neste, a deputada Nice Lobão propõe a reserva de 50% das vagas nas universidades públicas para estudantes oriundos de escola pública.

A tramitação desta proposição durou 13 anos. Passou por seis comissões e sete relatores. Destes, seis relatores estavam filiados ao Partido dos Trabalhadores quando proferiram seus votos de aprovação do projeto. A partir destes dados argumentamos que em alguma medida a nossa hipótese secundária de que apenas com a entrada do Partido dos Trabalhadores na presidência da república, em 2003, que a temática de ações afirmativas no ensino superior realmente se tornou uma agenda no Congresso Nacional.

Outro fator que nos ajuda a corroborar esta hipótese decorre das mudanças no âmbito da educação e da promoção da igualdade racial. O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou a SEPPIR. Na educação superior, fortaleceu as universidades públicas com o REUNI, desenvolveu políticas de acesso ao ensino superior privado com o PROUNI e criou um sistema unificado de acesso ao vestibular. Este último facilitou a inscrição de estudantes em mais de uma universidade pública.

No âmbito do Congresso Nacional, o que corrobora a hipótese é o projeto nº 3.627/04 protocolado pelo ministro da educação Tarso Genro do PT no qual argumentamos possuir a redação mais símile com a lei nº 12.711/12. Mesmo o projeto da deputada Nice Lobão aprovado como lei, o critério híbrido aparece com o projeto apresentado pelo PT. Igualmente, todos os relatores que aprovaram este projeto eram filiados ao PT. Apenas uma relatora rejeitou a proposição, Celcita Pinheiro, do mesmo partido de Nice Lobão.

Quanto à hipótese principal, encontramos a polaridade entre políticas de ações afirmativas com critérios raciais e de renda inseridos no contexto da escola pública. Havia um entendimento por parte dos parlamentares de que justiça promovida com as políticas afirmativas deveria estar centrada no combate à desigualdade de renda. Isto se evidencia a partir das justificativas dos projetos de lei analisados. Nestas, 16 projetos argumentam a desigualdade de renda como fator determinante para criação desta política.

Apesar deste argumento, a escola pública se torna fator determinante para a promoção das políticas de ações afirmativas. Como observamos, dos 26 projetos analisados, 19 possuíam como grupo alvo principal estudantes de escola pública.

Neste sentido, podemos destacar que há, em alguma medida, na perspectiva dos parlamentares uma associação entre estudantes de escola pública e pessoas de baixa renda.

Ao observarmos as justificativas e os documentos do Congresso Nacional também verificamos que há uma associação direta entre negros, escola pública e renda. Em muitos momentos os deputados e senadores argumentam que ao criar ações afirmativas para escola pública estaria contemplando também estudantes negros e de baixa renda. Alguns apresentam este argumento para defender que não é necessário criar uma identidade racial no Brasil. Percebe-se, neste momento, que os parlamentares se inserem nas discussões acadêmicas vistas no capítulo 2. Contudo, é necessário destacar que apenas Darcy Ribeiro e Ali Kamel foram citados durante todo esse processo.

Quanto às ações afirmativas para pretos e pardos, mesmo com baixa receptividade no congresso, o critério foi aprovado. Parte dos deputados e sanadores argumentaram que havia uma luta histórica do movimento negro para a implementação das políticas de ações afirmativas. Entretanto, a criação deste mecanismo acabou se apresentando de forma secundária.

A lei nº 12.711/12 possui uma subcota para pretos, indígenas e pardos. Para concorrer a estas vagas, o estudante precisa passar pelos critérios da escola pública e renda. Neste panorama, compreendemos que a pauta das ações afirmativas para minorias étnicas foi reduzida por outros critérios. Neste sentido, criou-se um modelo híbrido que propõe abarcar todos os grupos alvos que surgiram ao longo dos projetos.

Este trabalho, portanto, tentou traçar o caminho para criação da lei 12.711/12. Analisando os documentos e os discursos proferidos ao longo da tramitação e assim, uma genealogia da temática no Congresso Nacional. A partir do ciclo da política pública, enquadrámos este momento na fase de formulação. Entretanto, este debate não se esgota aqui. Outras perspectivas e outros mecanismos de análise podem surgir. Do mesmo modo, é necessário analisar a receptividade desta lei nas universidades federais brasileiras e o debate que surgiu durante este processo.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. *A Conferência de Durban contra o Racismo e a responsabilidade de todos*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 45, n. 2, p. 198-223, 2002.

ANJOS, G. dos. *A questão “cor” ou “raça” nos censos nacionais*. Indicadores Econômicos FEE, v. 41, n. 1, 2013.

ANHAIA, B. *Educação Superior e Inclusão Social: um estudo comparado de duas ações afirmativas no Brasil: dos debates à prática*. 2013. 234f. Dissertação (Mestrado em sociologia), Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). 2013.

BALL, S. *Education reform: A critical and post-structural approach*. McGraw-Hill Education, 1994.

BALL, S.; BOWE, R. *Subject departments and the ‘implementation’ of National Curriculum policy: an overview of the issues*. Journal of Curriculum Studies, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BITTAR, M. et al. *Ensino noturno e expansão do acesso de estudantes-trabalhadores à educação superior*. Educação Superior no Brasil, v. 10, p. 89-110, 2008.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. *Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology*. Routledge, 1992.

BANDEIRA, M.; FERRI, C. *Constituição: uma ideia liberal*. In: FERRI, C. *Direitos humanos fundamentais*. Paco Editorial, 2015.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1995.

BERNARDINO, J. *Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil*. Estudos afro-asiáticos, v. 24, n. 2, p. 247-273, 2002.

BERNARDINO, J.; SANTOS, S. e SILVÉRIO, V. *Relações raciais em perspectiva*. Sociedade e Cultura. Goiânia: Editora da UFG, 2009. v. 12, nº 2: 215-222, jul./dez.

BATISTA, G. *Programa Políticas da Cor na Educação Brasileira (PPCOR)*. 2007. 87f. Dissertação (Mestrado em Educação)– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

BITTAR, M.; MACIEL, C. *Políticas de inclusão na educação superior no governo de Luiz Inácio Lula da Silva–o enfoque nas relações étnico-raciais*. Revista Ensaios e Pesquisas em Educação e Cultura, v. 1, p. 80-96, 2017.

BLOOM, J et al. *Blacks Against Empire: The History and Politics of the Black Panther Party*. Berkeley e Los Angeles. University of California Press, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de lei nº 1332/83 de Abdias do Nascimento*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=190742>>

_____. *Decreto de 20 de novembro de 1995*. Institui Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da População Negra, e dá outras providências. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1995/Dnn3531.htm

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano LIV, n. 156, 24 de Setembro de 1999a. p. 44.306-44.307.

Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24SET1999.pdf>>. Acesso em: out. 2016. PL N°1.447 de 1999.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano LIV, n. 191, 18 de Novembro de 1999b. p. 55.055-55.056.

Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18NOV1999.pdf>>. Acesso em: out. 2016. PL N°2.069 de 1999.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano LIV, n.045, 16 de Março de 1999c. p. 09546. Disponível em: < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16MAR1999.pdf>>. Acesso em: out. 2016. PL N°73 de 1999.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Senado Federal, Brasília, ano LIV, n.191, 1 de Dezembro de 1999d. p. 09546. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=01/12/1999&paginaDireta=32424>>. Acesso em: out. 2017. PL N°670 de 1999.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano LV, n. 41, 03 de Março de 2000a. p. 10.145. Disponível em:< <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03MAR2000.pdf>>. Acesso em: dez. 2016. PL N°2.486 de 2000.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano LV, n. 71, 19 de Abril de 2000b. p. 16.469-16.470. Disponível em: < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19ABR2000.pdf>>. Acesso em: dez. 2016. PL N° 2.776 de 2000.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano LV, n. 100, 3 de Junho de 2000c. p. 29.899-29.900 Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03JUN2000.pdf>>. Acesso em: out. 2016. Ofício n°. P-94/2000.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano LVI, n. 111, 14 de Agosto de 2001a. p. 36.414-36.415. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14AGO2001.pdf>>. Acesso em: dez. 2016. PL N°5.062 de 2001.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano LVI, n. 84, 28 de Setembro de 2001b. p. 46.442- 46.443. Disponível em: < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28SET2001.pdf>>. Acesso em: dez. 2016. PL N°5.325 de 2001.

_____.Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano LVI, n. 111, 2 de Junho de 2001c. p. 26411. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09NOV2001.pdf>>. Acesso em: dez. 2016. PL N°4.784 de 2001.

_____.Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano LVI, n. 171, 9 de Novembro de 2001d. p. 57166- 57167. Disponível em: < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09NOV2001.pdf>>. Acesso em: dez. 2016. PL N°5.338 de 2001.

_____.Congresso Nacional. Senado. Diário do Senado Federal, Brasília, ano LVII, n.4, 22 de Fevereiro de 2002. p.00661. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=22/02/2002&paginaDireta=00661>>Acesso em: set. 2016. PLS n°14 de 2002.

_____.Congresso Nacional. Senado. Diário do Senado Federal, Brasília, ano LVIII, n. 71, 30 de maio de 2003a. p. 13.549-13.550. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=30/05/2003&paginaDireta=13549>>. Acesso em: set. 2016. PLS n°215 de 2003.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 615 de 2003b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5AF5FFCD7E35B5CC4649884E203474BD.proposicoesWebExterno1?codteor=122535&filenome=PL+615/2003>. Acesso em: dez. 2016.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 1313 de 2003c. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=143702&filenome=Tramitacao-PL+1313/2003>. Acesso em: dez. 2016.

_____.Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 1118 de 2003d. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=137782&filenome=Tramitacao-PL+1188/2003>. Acesso em: dez. 2016.

_____.Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 1335 de 2003e. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=142980&filenome=PL+1335/2003>. Acesso em: dez. 2016.

_____. Congresso Nacional. Senado. Diário do Senado Federal, Brasília, ano LVIII, n. 21, 14 de março de 2003f. p. 03395. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=14/03/2003&paginaDireta=03395#>>. Acesso em: set. 2016. PLS nº61 de 2003.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Disponível em: < BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Ofício 452/04. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=137782&filename=Tramitacao-PL+1188/2003>. Acesso em: Nov. 2016.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 3627 de 2004a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=223523&filename=PL+3627/2004>. Acesso em: Dez. 2016.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 3571 de 2004b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=219303&filename=PL+3571/2004>. Acesso em: Dez. 2016.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 3004 de 2004c. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=199328&filename=PL+3004/2004>. Acesso em: Dez. 2016.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. Requerimento 242 de 2006. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2E644BC9570396C06CE2CEC7E07345E4.proposicoesWebExterno2?codteor=385036&filename=Tramitacao-PL+73/1999>. Acesso em: Fev. 2017.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Requerimento 256 de 2006. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=375720&filename=REC+265/2006+%3D%3E+PL+73/1999>. Acesso em: Fev. 2017.

_____. Congresso Nacional. Senado. Diário do Senado Federal, Brasília, ano LXII, n. 146, 19 de Setembro de 2007a. p. 31.943. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=19/09/2007&paginaDireta=31943>>. Acesso em: set. 2016. PLS nº546 de 2007.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de lei 14 de 2007b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=433922&filename=PL+14/2007>. Acesso em: Fev. 2017.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de lei 1330 de 2007c. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=469866&filename=PL+1330/2007>. Acesso em: Dez. 2016.

_____. Congresso Nacional. Senado. Projeto de lei 479 de 2008a. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-tter/documento?dm=2968196&disposition=inline>>. Acesso em: Nov. 2016.

_____. Congresso Nacional. Senado. Projeto de lei 344 de 2008b. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=2969590&disposition=inline>>. Acesso em: Nov. 2016.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação: Lei nº 9.394/96 – 24 de dez. 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2004-2007: projeto de lei. Brasília: MP, 2003. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir356/PPA20042007.pdf>>. Acesso em Jan.2017

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília: MP, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf> Acesso: Jan.2017

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O que é o PPA?. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-e-o-ppa>> Acesso: Jan.2017

_____. Ministério da Educação. Proposta à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. Brasília, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=768-proposta-novovestibular1-pdf&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192> Acesso: Dez.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal STF. Decisão do STF sobre a constitucionalidade das cotas raciais no ensino superior: ADPF 186: voto do relator Min. Ricardo Lewandowski. 2012.

CAMPOS, L. A. *Relações Raciais entre Negros e Brancos em São Paulo: a história de uma edição*. Revista Estudos Políticos: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e) anos (UFF). Rio de Janeiro, Vol.6, N.2, pp. 620 – 627, setembro 2016.

CAPPELLE, M. C.; MELO, M. C.; GONÇALVES, C. A.. *Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais*. Organizações rurais & agroindustriais, v. 5, n. 1, 2011.

CRUZ, F. B. MIRANDA, L. D. *A inclusão de minorias a partir das políticas públicas: o caso da lei 12.711/12*. In: 9º Congresso da Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/sVG3ib>>

CHAUÍ, M. *Cultura política e política cultural*. Estudos avançados, v. 9, n. 23, p. 71-84, 1995.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J. & CAMPOS, L. A. *Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico*. In: Cadernos de Pesquisa, 2013, v. 43, p. 302-327.

DOWNS, A. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo EdUSP, 1999.

DURHAM, E. R. *Uma política para o ensino superior brasileiro*. Documento de trabalho 1/98. São Paulo, NUPES/USP, 1998.

FERES JÚNIOR, J.; POGREBINSCHI, T. *Teoria política contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. *Liberalismo igualitário e ação afirmativa*. Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 48, p. 85, 2013.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FRASER, N. *Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista"*. Cadernos de Campo, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006.

GALVÃO, E. A. B. et al. *Cotas raciais como política de admissão UERJ, UnB e o caso da UFG*. 2009. 140p. Dissertação (mestrado em sociologia). Universidade Federal de Goiás-UFG. Programa de Pós-graduação em Sociologia, 2009.

GOMES, J. B. *A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, p. 45-79, 2001.

GOSS, K. P. *Retóricas em disputa: o debate intelectual sobre as políticas de ação afirmativa para estudantes negros no Brasil*. Ciências Sociais Unisinos, v. 45, n. 2, 2009.

GUIMARÃES, A. S. A.. *Democracia racial: O ideal, O pacto e o mito*. Novos estudos-CEBRAP, n. 61, p. 147-162, 2001.

_____. *Depois da democracia racial*. Tempo social, v. 18, n. 2, p. 269-287, 2006.

_____. *Entrevista com Carlos Hasenbalg*. Tempo social, v. 18, n. 2, p. 259-268, 2006.

HERINGER, R. *Um balanço de 10 anos de políticas de ação afirmativa no Brasil*. Revista Tomo, 2014.

INSTITUTO DE INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR E NA PESQUISA. *Mapa das Ações Afirmativas no Brasil: instituições públicas de ensino superior*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.inctinclusao.com.br/acoes-afirmativas/mapa>>. Acesso: Jan.2017

JACCOUD, L., et al. *Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de Igualdade Racial (1988-2008)*. In: IPEA (Org.). *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Brasília: IPEA, v. 3, 2009. cap. 5, p. 261-328.

JACCOUD, L. B.; BEGHIN, N. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília: Ipea, 2002.

KING, M. L. "I have a dream". 1963. Disponível em: <http://negrobelchior.cartacapital.com.br/integra-do-discurso-feito-por-martin-luther-king-i-have-a-dream/>

LASSWELL, H. *A linguagem da política*. Universidade de Brasília, 1979.

LEITÃO, L. R. S. *Entre o Institucional e o contestatório: As lutas do movimento negro no Brasil (1970-1990)*. Apresentação no 38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS.

LIMA, M. *Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula*. Novos estudos-CEBRAP, n. 87, p. 77-95, 2010.

MAGGIE, Y. *Políticas de cotas e o vestibular da UnB ou a marca que cria sociedades divididas*. Horizontes antropológicos, v. 11, n. 23, p. 286-291, 2005.

MAGGIE, Y.; FRY, P. *O debate que não houve: a reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras*. Enfoques, v. 1, n. 1, 2002.

_____. *A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras*. Estudos Avançados, v. 18, n. 50, p. 67-80, 2004.

_____. *Política social de alto risco*. O Globo, Rio de Janeiro, 11 abr. 2006.

MAINARDES, J. *Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf> >

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. *Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional*. Educação e Sociedade, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a15.pdf>

MAIO, M. C.. *A História do Projeto UNESCO: estudos raciais e ciências sociais no Brasil*. Tese de Doutorado em Ciência Política, IUPERJ, 1997.

_____. *Uma Polêmica Esquecida: Costa Pinto, Guerreiro Ramos e o Tema das Relações Raciais*. Dados, 1997.

MUNANGA, K. *Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas*. Sociedade e cultura, v. 4, n. 2, 2007.

MARTINS, C. B. *O ensino superior brasileiro nos anos 90*. São Paulo em perspectiva, v. 14, n. 1, p. 41-60, 2000.

MEDEIROS, C. A. *Ação Afirmativa no Brasil - Um Debate em Curso*, in: Sales, Augusto dos Santos (org.). *Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas*, Brasília: MEC/SECAD, 2005.

_____. *Na lei e na raça: legislação e relações raciais, Brasil-Estados Unidos*. DP&A Editora, 2004.

MINAYO, M. C. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, Vozes, 2002.

MOEHLECKE, S. *Ação afirmativa: História e debates no Brasil*. Cad. Pesquisa. São Paulo, n. 117, p. 197-217, Novembro, 2002.

_____. *Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial*. Educação & Sociedade, v. 25, n. 88, 2004.

MOTTA, R. *Gilberto Freyre, René Ribeiro e o Projeto UNESCO*. In: PEREIRA, C. ; SANSONE, L. *Projeto Unesco no Brasil: textos críticos*. Edufba, 2007.

MULHOLLAND, T. *O sistema de cotas para negros na Universidade de Brasília*. In: FERES JÚNIOR, J. ; ZONINSEIN, J. (Org.) *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília: UnB, 2006.

NASCIMENTO, A. *Abdias, 60 anos de luta pelos irmãos negros*. Entrevista concedida a Lula Maia Soares. Abril de 1983. s/p. in: *Acervo do AMORJ: Fundo PDT*.

_____. *Teatro experimental do negro: trajetória e reflexões*. Estudos avançados, v. 18, n. 50, p. 209-224, 2004.

NETO, O. A.; SANTOS, F. *O segredo ineficiente revisto: o que propõem e que aprovam os deputados brasileiros*. Red Dados, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. 2001.

PAIVA, A. R. (org.). *Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França*, Editora Pallas, 2013.

PARIKH, S. *The politics of preference: democratic institutions and affirmative action in the United States and India*. University of Michigan Press, 1997.

PAULA, L.. *Relações raciais e desigualdade: resistências à política de cotas na universidade*. In: SYSS, Ahyas. *Diversidade étnico-racial e educação superior brasileiro: experiências de intervenção*. Rio de Janeiro: Quartet, p. 219-240, 2008.

PAULA, M. *A promoção da igualdade racial na era Lula*. In: *Nunca antes na história desse país*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll, 2011.

PINHO, O. ; HERINGER, R. *Modernidade e Agência Afrodescendente: o "Negro no Rio de Janeiro" cinquenta anos depois*. In: PEREIRA, Cláudio Luiz; SANSONE, Livio. *Projeto Unesco no Brasil: textos críticos*. Edufba, 2007.

RAWLS, J. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ROMA, C. *A institucionalização do PSDB. Entre 1988 e 1999*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, n. 49, 2002.

SANTOS, A. Pereira dos. *Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas*. Revista de Ciências Humanas, n. 2, p. 289-317, 2012.

SANTOS, J.. *Ações afirmativas e educação superior no Brasil: um balanço crítico da produção*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 93, n. 234, 2012.

_____. *Ações afirmativas na educação pública superior brasileira: o perfil dos estudantes egressos do sistema de cotas na Universidade de Brasília*. Trabalho de pós doutorado. Brown University, 2013

SANTOS, R. *Política de cotas raciais nas universidades brasileiras: o caso da UERJ*. In: GOMES, Nilma. *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília: UnB, 2006.

SANTOS, S. *Movimentos Negros, Educação e Ações Afirmativas*. 2007. 554p. Tese (Doutorado em Sociologia)–UnB, Brasília, ago. 2007.

SENTO-SÉ, J. T. Um encontro em Lisboa. *O novo trabalhismo do PDT*. In: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (Orgs.). *Revolução e Democracia (1964-...)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, v. 3.

_____. "As Várias Cores do Socialismo Moreno". Anos 90, 2004 vol.11, no 19/20, pp. 49-76.

SILVA, F. *Enciclopédia de Guerras e Revoluções-Vol. III: 1945-2014: A Época da Guerra Fria (1945-1991) e da Nova Ordem Mundial*. Elsevier Brasil, 2015.

SILVA, G. M. *Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul*. Tempo soc., São Paulo, v. 18, n. 2, p. 131-165, 2006.

SILVA, G. M. D.; LEÃO, L. *O paradoxo da mistura. Identidades, desigualdades e percepção de discriminação entre brasileiros pardos*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 27, n. 80, 2012.

SILVA, N. HASENBALG, C. *Estrutura, mobilidade e raça*. Rio de Janeiro, Vértice, 1990.

SISS, A.. *Raça, classe, cotas étnicas, sociais e educação superior brasileira*. In: SISS, A. *Educação e etnicidade: diálogos e ressignificações*. Rio de Janeiro: Quartet: Leafro, p. 13-34, 2011.

SOARES, G. A. D.; SILVA, N.. *O charme discreto do socialismo moreno*. Dados, v. 28, n. 2, p. 253-273, 1985.

TAVARES, A. R. *Direito fundamental à educação*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direitos Sociais: Fundamentos, judicialização e direitos*

sociais em espécie. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p.771/788.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Carta do Rio: Celebrar, Consolidar e Ampliar as Políticas de Ação Afirmativa*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: < <http://www.laced.etc.br/site/arquivos/CartadoRio.pdf>>. Acessado em: Nov.2016.

VASCONCELOS, R. *Cotas para negros nas universidades do Brasil*. 2007. Disponível em: <https://www.ufmg.br/inclusaosocial/?p=75>

VIEIRA, A. L. *A ação afirmativa e o combate às desigualdades raciais no Brasil: em busca do caminho das pedras*. 2005. 298p. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado–Centro de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

VONPARIJS, P. *A justiça e a democracia são incompatíveis?*. Estudos Avançados, v. 9, n. 23, p. 109-128, 1995.

WEDDERBURN, C. M. *Do marco histórico das políticas públicas de ações afirmativas–perspectivas e considerações*. In: SANTOS, S. *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, p. 313-341, 2005.

ZUCCO JR, C. *Esquerda, Direita e Governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros*. In: POWER, T.; ZUCCO JR, C. *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011.

APÊNDICE A - Projetos de lei analisados

Quadro 7- Projetos de lei que dispõe sobre ações afirmativas no ensino superior brasileiro protocolados no Congresso Nacional e as modalidades apresentadas.

Número do PL e ano	Autoria	Modalidade de Ações Afirmativas
73/1999	Deputada Nice Lobão	Reserva de 50% das vagas para os estudantes de ensino médio público.
PL 650/1999	José Sarney	Reserva 50% das vagas para estudantes negros.
1447/1999	Deputado Celso Giglio	Reserva de 40% das vagas para estudantes de ensino médio público.
1643/1999	Senador Antero Paes de Barros	Reserva de 50% das vagas para os estudantes de ensino médio público.
2069/1999	Deputado Raimundo de Matos	Reserva de 50% das vagas para os estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental e médio em instituições públicas.
2486/2000	Deputado José Carlos Coutinho	Reserva um terço das vagas nas universidades públicas para estudantes que cursaram o último ano do ensino médio em escolas públicas.
135/2000	Senador Mozarildo Cavalcanti	Reserva 5% das vagas para indígenas, sem a necessidade de vestibular.
2772/2000	Deputado Antonio Cambraia	Reserva de 25% das vagas no ensino superior federal para alunos oriundos do ensino público.
4784/2001	Deputado Eliseu Moura	Reserva de 50% das vagas para estudantes que cursaram os últimos quatro anos do ensino básico em escolas públicas.
5062/2001	Deputado Aloizio Mercadante	Reserva de vagas para estudantes que completaram ensino fundamental e médio no ensino público. As universidades têm um prazo de 5 anos para chegar a marca de 50% das vagas nos cursos superiores.
5325/2001	Deputado Dr. Hélio	Reserva de 50% das vagas para estudantes carentes oriundos do ensino médio público e dessas vagas reservadas 25% para alunos negros.
5338/2001	Deputado Nilson Mourão	Reserva de 50% das vagas para estudantes carentes com renda inferior estabelecida pelo imposto de renda.
14/2002	Senador Carlos Wilson	Reserva de 50% das vagas para alunos que cursaram o ensino médio todo em instituições

		públicas.
615/2003	Deputado Murilo Zauith	Universidades devem matricular, independente da classificação, indígenas. Estas vagas serão criadas e não reservadas nas de ampla concorrência.
1313/2003	Deputado Rodolfo Pereira	Reserva de vagas para indígenas na proporção: 10% em Roraima; 5% no Amazonas e Mato Grosso do sul; 2% no Acre, Amapá e Distrito Federal. Além de 1% nos demais estados.
215/2003	Senadora Íris de Araújo	Reserva de 30% das vagas para alunos com renda familiar inferior a cinco salários mínimos.
1335/2003	Deputado Rubens Otoni	Reserva de 50% das vagas para estudantes que tenham cursado ensino médio integral em escolas públicas. O processo de vestibular será separado das vagas comuns.
61/2003	Senador Sergio Cabral	Reserva, no mínimo, 40%, das vagas para estudantes que tenham cursado ensino médio integral em escolas públicas.
1818/2003	Deputado Dr. Pinotti	Reserva, no mínimo, 15% das vagas para estudantes que cursaram integralmente ensino médio em escolas públicas.
3627/2004	Poder Executivo	Reserva, no mínimo 50% das vagas que serão preenchidas com um proporcional de pretos, pardos e indígenas moradores de cada estado.
3571/2004	Deputado Eduardo Valverde	Altera a lei de diretrizes e bases da educação (1996) estabelecendo um plano de metas para a criação de uma política de Ações Afirmativas para afrodescendentes, egressos da rede pública e indígenas.
3004/2004	Deputado Tadeu Filippelli	Reserva de 30% das vagas nos cursos de graduação para estudantes oriundos de escola pública que tenham cursado integralmente todo o segundo grau.
14/2007	Deputado Dr. Pinotti	Reserva de, no mínimo, 20% das vagas aos alunos que tenham cursado ensino médio em estabelecimentos públicos. Este percentual deve ser aumentado progressivamente até que atinja 50%.
344/2008	Senador Marconi Perilo	Reserva decrescente de vagas de 4 em 4 anos, começando com 50% e terminando com 30%, para alunos que tenham feito os quatro últimos anos do

		ensino fundamental e o ensino médio inteiro em escolas públicas estaduais e municipais.
479/2008	Senador Álvaro Dias	Reserva de 20% das vagas para estudantes com renda per capita de um salário mínimo e meio.

Fonte: Adaptado dos Diários do Congresso Nacional

APÊNDICE B – As mudanças ocorridas no projeto de lei inicial e a lei aprovada

Quadro 8 - Comparativo entre o PL nº 73/1999 e a lei 12.711/2012

Projeto de lei nº 73/199	Lei nº 12.711/2012 ⁹¹
<p>"Art. 1º - Ar, universidades públicas reservarão 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para serem preenchidas mediante seleção de alunos nos cursos ensino médio, tendo como base o Coeficiente de Rendimento - CR, obtido através da média aritmética das notas ou menções obtidas no período, considerando-se o <i>curriculum</i> comum a ser estabelecido pelo Ministério da Educação e do Desporto.</p> <p>Parágrafo único - É facultada [sic] às universidades particulares, o mesmo disposto para as universidades públicas.</p> <p>Art. 2º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar de sua publicação, observando:</p> <p>I – O corpo docente, mediante a titulação dos professores, assim como seu desempenho profissional, avaliado [sic] por meio da análise curricular dos mesmos;</p> <p>II- nível salarial dos professores;</p> <p>li- qualidade das bibliotecas, laboratórios, equipamentos e materiais de ensino.</p> <p>Parágrafo único - A regulamentação disporá sobre os critérios de credenciamento das escolas de ensino médio para os fins previstos nesta Lei.</p> <p>Art. 3º - Esta Lei entra em vigor três anos após a sua promulgação.</p> <p>Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário</p>	<p>Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação 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.</p> <p>Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.</p> <p>Art. 2º (VETADO).</p> <p>Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei 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).</p> <p>Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.</p> <p>Art. 4º As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso em cada curso, por turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.</p> <p>Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50%</p>

⁹¹ A redação desta lei foi alterada em 2016 com a redação da Lei nº 13.409.

	<p>(cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.</p> <p>Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei 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).</p> <p>Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública.</p> <p>Art. 6º O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio (Funai).</p> <p>Art. 7º O Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior.</p> <p>Art. 8º As instituições de que trata o art. 1º desta Lei deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei.</p> <p>Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>
--	--

Fonte: Adaptado dos Diários do Congresso Nacional, 1999 e 2012.

APÊNDICE C – Comparativo entre os projetos de lei nº 3627/04 e a lei nº 12.711/12**Quadro 9 – Comparativo entre os artigos do PL nº 3627/2004 e a lei nº 12.711/2012**

Projeto de lei nº 3627/2004	Lei nº 12.711/2012 ⁹²
<p>Art. 1º As instituições públicas federais de educação superior reservarão, em cada concurso de seleção para ingresso nos cursos de graduação, no mínimo, cinqüenta por cento de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.</p> <p>Art. 2º Em cada instituição de educação superior, as vagas de que trata o art. 1º serão preenchidas por uma proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.</p> <p>Parágrafo único. No caso de não-preenchimento das vagas segundo os critérios do caput, as remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.</p> <p>Art. 3º O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do sistema de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio - FUNAI.</p> <p>Art. 4º As instituições de que trata o art. 1º terão o prazo de duzentos e quarenta dias para se adaptarem ao disposto nesta Lei.</p> <p>Art. 5º O Poder Executivo promoverá, no prazo de dez anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do sistema especial para o acesso de estudantes negros, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, nas instituições de educação superior.</p> <p>Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação 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.</p> <p>Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.</p> <p>Art. 2º (VETADO).</p> <p>Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei 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).</p> <p>Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.</p> <p>Art. 4º As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso em cada curso, por turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.</p> <p>Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados</p>

⁹² A redação desta lei foi alterada em 2016 com a redação da Lei nº 13.409.

	<p>aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.</p> <p>Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei 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).</p> <p>Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública.</p> <p>Art. 6º O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio (Funai).</p> <p>Art. 7º O Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior.</p> <p>Art. 8º As instituições de que trata o art. 1º desta Lei deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei.</p> <p>Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>
--	---

Fonte: Adaptado dos Diários do Congresso Nacional, 2004 e 2012.