

Ação Afirmativa no Brasil: Fundamentos e críticas

João Feres Júnior*

Resumo – A partir de um exame dos fundamentos do regime político-legal em vigor no Brasil – a democracia liberal moderna – esse artigo explora uma possível justificação da aplicação de políticas de ação afirmativa para ingresso no ensino universitário. Pretende-se mostrar que a ação afirmativa está de acordo com o princípio redistributivo geral que orienta políticas públicas do Estado de Bem-Estar Social. Logo em seguida, discute-se, tomando como base estudos de economistas e sociólogos sobre desigualdade racial no Brasil, a propriedade de se adotar políticas públicas baseadas no critério da raça em nosso país. Por fim, são analisados alguns dos principais argumentos contrários à adoção de tais políticas, da maneira como são articulados no debate público, levando em conta seus aspectos teóricos e práticos.

Palavras-chave – Ação afirmativa. Políticas públicas. Educação superior. Discriminação racial. Mérito.

JEL – I28

Introdução

Esse artigo tem por finalidade discutir alguns prós e contras da adoção de políticas de ação afirmativa para a entrada de estudantes não-brancos no ensino universitário brasileiro. Seguindo o exemplo pioneiro da UERJ e UENF, outras instituições públicas estaduais e federais de ensino superior (UnB, UFPR, UFBA, UFAL, UEBA etc.) adotaram políticas de reserva de vagas para não-brancos. Essas iniciativas têm suscitado um acalorado debate público sobre a propriedade e expediência da ação afirmativa em nosso país. Meu objetivo é examinar algumas das principais críticas à adoção de políticas de ação afirmativa articuladas nesse debate público. Antes, porém, faz-se necessário deslindar aspectos fundamentais da justificação da aplicação de tais políticas em nosso país – tarefa que será feita com o auxílio de contribuições acadêmicas que, mesmo

* Professor Associado do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ.
E-mail: jferes@iuperj.br

não tratando diretamente do assunto, lançam luz às questões levantadas no debate público. Dado que o leque de questões presentes nesse debate é amplo e atinge os mais variados aspectos do problema – da identidade étnico-racial ao projeto de nação, de relações raciais à questão da justiça social, da política educacional às políticas sociais e além – a conversa com a academia deve necessariamente ter um caráter multidisciplinar.

Antes de qualquer coisa, devo explicar porque essa problemática é abordada a partir de sua tematização no debate público. Apesar do esforço da academia americana em transformar políticas públicas em uma subdisciplina da ciência política (FERES JR., 2000), não há de fato nenhuma disciplina que possa reclamar com exclusividade a tarefa de discutir e planejar tais atividades. Isso é particularmente verdadeiro quando se trata de ação afirmativa. Do lado dos saberes institucionalizados, economistas, sociólogos, juristas, cientistas políticos, educadores e antropólogos, todos parecem ter algo a dizer sobre o assunto. Até agora, as páginas dos jornais e os debates públicos, e não as publicações acadêmicas, têm sido o lugar preferencial onde esses profissionais se encontram para discutir ação afirmativa. Mas existe uma razão ainda mais profunda para a escolha desse ponto de partida, e ela diz respeito à necessidade, quando o assunto é política, de se traduzir linguagens especializadas para a linguagem comum (HABERMAS, 1989). Em outras palavras, em uma democracia, um assunto que diz respeito ao bem comum deve estar aberto, e ser lingüisticamente acessível, ao entendimento do homem comum.

Toda discussão que envolve política, que envolve ação coletiva e, portanto, escolhas, suscita questões de princípio e de ordem prática. Quando debatemos princípios estamos discutindo se tal ou qual medida é justa ou correta, seja de maneira universal ou em relação a princípios anteriores, plasmados nos costumes e valores de uma sociedade particular. Quando as questões são práticas, tentamos avaliar as conseqüências possíveis e prováveis da ação e sua coerência com o princípio que a baseia. O debate público sobre ação afirmativa para o ingresso de não-brancos no ensino superior suscita questões tanto de princípio como de ordem prática, não raro misturados em cada texto ou fala. Nas seções que se seguem, tentarei organizar esses argumentos, dando atenção especial às questões sobre princípios. Em seguida, discutirei as principais críticas

formuladas no debate público sobre o tema e que dizem respeito a esses princípios.

1. Princípios básicos da democracia moderna e ação afirmativa

A justificação moral de políticas de ação afirmativa deve se dar certamente no plano mais profundo em que a matéria pode ser examinada. O termo moral em português é carregado de conotações negativas que o associam ao conservadorismo e a uma atitude pudica em relação aos valores, fato pelo qual muitos autores preferem o uso de “normativo”, uma tradução do inglês *normative*, termo fartamente empregado na filosofia política contemporânea de fala inglesa e nas traduções para o inglês de autores alemães como Jürgen Habermas, Axel Honneth e Niklas Luhmann. Contudo, a forma traduzida “normativo” se confunde em português com aquilo que diz respeito às normas positivas, o legal, o institucional, e não às questões da ordem dos valores, que de fato antecedem àquelas. Optarei aqui, portanto, por preservar o termo “moral”, deixando claro que ele faz referência aos valores que baseiam as escolhas que têm por objeto a vida em sociedade. As questões básicas que se colocam no plano moral dizem respeito à determinação do justo, do correto.

Ao invés de tentar estabelecer as coisas que são justas em si, de maneira universal, tomando as pessoas somente como indivíduos racionais sem qualquer outro predicado que as particularize, proponho começarmos por pensar no justo dentro de um contexto historicamente informado, onde nossa posição atual como brasileiros no começo do século XXI faça algum sentido.

Primeiro, devemos ter claro que estamos discutindo uma justificativa moral para a ação afirmativa, que é uma política pública. Ou seja, não se trata de justificar aqui escolhas individuais ou valores de grupos políticos ou culturais minoritários, mas sim uma política de Estado. Como tal, sua justificação moral deve levar em conta o regime político-legal de nossa sociedade, primeiro por uma razão técnica: todas as leis ordinárias em vigor no país, inclusive aquelas que instituem políticas públicas, estão sujeitas ao teste de constitucionalidade¹. Segundo, por uma razão de ordem teórica, a expectativa moral dos sujeitos deve sempre ser medida em

relação às instituições legais que encerram os princípios públicos de legitimação ou justificação (HONNETH, 2003). Dado esse ponto de partida, cabe-nos então identificar o regime político-legal sob o qual vivemos. Trata-se da democracia liberal moderna, cujo modelo foi repetidamente emprestado, adaptado e reinterpretado, por constitucionalistas brasileiros, de fontes lusitanas, francesas, americanas, inglesas e alemãs, desde a proclamação do regime republicano em nosso país. A constituição atual, assim como as constituições republicanas que a precederam, com exceção da carta de 1937, são de inspiração liberal ou, mais especificamente, têm como fundamento a proteção e promoção de direitos e liberdades políticas e civis dos indivíduos².

Em outras palavras, apesar de habitarmos uma sociedade com uma pluralidade de crenças, valores e ideologias, a justificação de políticas públicas tem que se dar em relação aos parâmetros constitucionais da democracia liberal³. Devemos notar, contudo, que esse regime político-legal não é moralmente neutro. Pelo contrário, ele é calcado em um substrato valorativo básico que está presente, mesmo que às vezes de maneira não completamente transparente, em todas as sociedades que o adotam, ou seja, praticamente em todo o ocidente moderno e além. Quais seriam, então, os valores básicos que fundamentam o regime democrático-liberal e, por conseguinte, suas normas positivas?

São a igualdade e o mérito. Essa resposta pode ser melhor entendida se examinamos rapidamente o processo histórico que deu origem a essa moralidade. Poucos autores examinaram a ascensão do valor da igualdade moderna com mais detalhe e fôlego do que Charles TAYLOR (1989; 1991; TAYLOR E GUTMANN, 1992). Segundo Taylor, esse processo histórico se deu em conjunção com o colapso das hierarquias sociais que baseavam o sistema de prestígio dos *anciens régimes* europeus. A concepção de honra típica do antigo regime era ligada à desigualdade, ao pertencimento a estruturas familiares e estamentais. Essa noção de honra foi substituída pela noção moderna de dignidade, que é universalista e igualitária. A dignidade humana, ou do cidadão, corresponde a um grau de respeito de que todos deveriam partilhar igualmente. Para Taylor, essa noção é própria da sociedade democrática moderna.

Em suma, temos a quebra da estrutura hierárquica rígida da sociedade européia feudal, onde a pertença à ordem estamental determinava

os direitos e deveres de cada pessoa, e sua substituição por uma ordem onde todos os cidadãos têm um direito igual a um conjunto de prerrogativas e proteções legais. Do ponto de vista moral, isso significou a mudança de uma situação onde o valor diferenciado de cada um era dado por sua posição familiar e estamental, para uma situação onde todos são dignos de uma “quantidade” igual de respeito por parte de seus concidadãos.

Axel Honneth identifica o mesmo processo histórico em seu estudo da gênese da eticidade moderna. Segundo esse filósofo alemão, na sociedade feudal, os indivíduos eram marcados por diferenças de *status* e de honra: o respeito legal e a estima social estavam intimamente imbricados nesse contexto. O advento da sociedade capitalista, seja através da expansão do mercado ou dos modos de pensar pós-tradicionais, teria quebrado esse liame, declarando o indivíduo legalmente igual a todos os outros membros da sociedade, ou seja, portador dos mesmos direitos e deveres. Aparece aí o que Honneth denomina “igualdade do reconhecimento legal dos indivíduos”, para ele uma esfera de crucial importância para o funcionamento da sociedade capitalista (HONNETH, 2003).

Não obstante algumas diferenças de vocabulário, a análise de Honneth sobre a maneira como a consciência do valor moral da igualdade, através de processos históricos de conflito social, acaba por produzir instituições legais que reconhecem os indivíduos como iguais portadores de direitos, não difere muito da narrativa de Taylor. A contribuição específica de Honneth à questão da genealogia moral da democracia liberal moderna se dá pela identificação de uma segunda transformação importante. Segundo esse autor, a implantação do capitalismo foi também responsável por uma redefinição do *status* social (prestígio). Ao invés da valorização da posição social, do nascimento, do pertencimento ao grupo de *status*, a nova sociedade elegeu o mérito individual (*achievement*) como norma da estima social. Para Honneth, esse mérito passou a ser valorizado segundo a estrutura da divisão de trabalho comandada pela indústria, hierarquizando, assim, as ocupações humanas e distribuindo prêmios e remunerações segundo essa hierarquia.

Honneth argumenta que, de maneira ideal-típica, o princípio da igualdade se identifica com o Estado moderno, que positiva através de suas leis a igualdade de direitos de todos os cidadãos. Por outro lado, o

princípio do mérito reside no mercado, que distribui prêmios na forma de recompensa pecuniária às contribuições individuais de cada um. Mas esse autor também nota que, enquanto princípios morais, a igualdade e o mérito em sua forma moderna não foram responsáveis somente pelo nascimento da democracia liberal capitalista, pois continuaram a agir como mecanismos de transformação e regulação das instituições, constituições e legislações positivadas até os dias de hoje. Ou seja, a lei sempre pode ser reformulada por argumentos que proponham uma forma de igualdade “superior” à que está positivada em uma determinada constituição ou norma jurídica. A lei escrita é um esforço para fixar o princípio moral da igualdade, mas como os contextos políticos, as sociedades e suas formas de auto-reflexão mudam, há sempre a possibilidade de se reinterpretar a igualdade de maneira diversa da que está estampada na lei (HONNETH, 2003).

Contudo, o mesmo não acontece em relação ao princípio do mérito, o que nos leva a postular uma hierarquia entre os dois princípios, pelo menos no tocante à transformação das instituições. Pois, historicamente, é a igualdade que atua como idéia reguladora do mérito e não vice-versa. Mesmo quando se trata, por exemplo, da substituição de relações de clientelismo e parentesco pelo critério do mérito, de fato, está se fazendo uma crítica da desigualdade inerente àquelas práticas, exclusão de todos em prol de amigos e parentes, e se postulando uma maior igualdade de oportunidades para todos, que aí sim poderão ser julgados pelo seu mérito próprio.

Como bem nota Honneth, o Estado de Bem-Estar Social deve ser entendido como produto desse processo histórico de luta pela extensão do princípio da igualdade sobre o do mérito (HONNETH, 1992 e 2003)⁴. O modelo anteriormente citado, onde o Estado garante a igualdade das leis e o mercado a premiação do mérito, corresponde ao liberalismo clássico ou, mais precisamente, a uma forma pura de liberalismo. No Estado de Bem-Estar Social reconhece-se que, sem um mínimo de garantias materiais, parcelas da população ficariam incapacitadas de gozar, em pé de igualdade com os demais, dos direitos formalmente estabelecidos por lei. Portanto, faz-se necessário que o Estado subtraia parte da riqueza que circula no mercado, através de impostos e taxas, e a distribua para essas par-

celas. Em outras palavras, o princípio da igualdade, para melhor se realizar, justifica uma redução da esfera de atuação do princípio do mérito.

O que isso tudo tem a ver com ação afirmativa? Apesar da avalanche neoliberal que varreu o mundo nas últimas duas décadas, políticas próprias do Estado de Bem-Estar ainda estão em funcionamento em todos os países democráticos modernos, sem exceção. Todos praticam algum tipo de compensação ou de proteção às populações desfavorecidas. Como mostra Honneth, o princípio moral da igualdade é anterior às leis que positivam essa igualdade e, portanto pode ser usado para reformulá-las e criticá-las. Portanto, para se produzir uma igualdade de fato, ou uma maior igualdade, muitas vezes é necessário fazer-se uma discriminação positiva. Seguro desemprego, leite para crianças pobres, bolsa-família, auxílio-alimentação, tratamento especial para deficientes físicos, remédios para pessoas com AIDS, todas essas são medidas de discriminação positiva e só se justificam pelo argumento moral de se proporcionar às pessoas beneficiadas o mínimo de dignidade, do qual todos que vivem nessa sociedade devem igualmente usufruir. Se entendermos isso claramente, podemos ver que a ação afirmativa é só mais uma política do Estado de Bem-Estar Social. Ela se assenta sobre a constatação de que uma parcela da população tem suas chances de gozar dos benefícios da vida em sociedade em pé de igualdade com seus concidadãos seriamente diminuídas, e que a proteção formal contra a discriminação dessa parcela, ou seja, as leis que coíbem a discriminação racial, baseadas no princípio universal da não-discriminação, não são eficazes.

Em suma, a ação afirmativa se justifica no plano moral pela expansão do princípio da igualdade sobre o do mérito. Se isso é justo. E dentro da perspectiva da democracia moderna penso que isso é muito justo, então, pelo menos nessa perspectiva mais geral, podemos concluir que ação afirmativa é justa. Contudo, o fato de a ação afirmativa para minorias raciais se conformar ao modelo normativo do Estado de Bem-Estar não garante que sua aplicação seja justa em qualquer contexto social. Para que ela de fato o seja, precisamos estabelecer para o caso brasileiro se existe de fato uma parcela da população que sofre discriminação racial e qual o efeito possível e/ou desejável de cada política específica na promoção dessa população. Não há como fazer isso sem uma avaliação das

relações raciais em nosso país. No tocante a esse ponto, as ciências sociais têm muito a contribuir para o debate público.

Ironicamente ou não, um dos fundadores das ciências sociais brasileiras, Gilberto Freyre, é também o autor mais reconhecido da idéia de democracia racial. Freyre desempenhou um papel muito importante na crítica das teorias raciais biologicistas que, fossem elas formuladas por brasileiros ou estrangeiros, atribuíam à mestiçagem do povo do Brasil um caráter eminentemente negativo, diagnosticando no tecido humano da nação uma patologia incurável. Através de uma série de livros, onde traça a genealogia do que denominou patriarcalismo brasileiro (FREYRE 1936, 1938 e 1962), Freyre fez do elogio à mestiçagem e à tolerância racial, de raízes lusitanas, antídotos contra a visão racial pessimista de então⁵, tornando-se assim a maior referência intelectual para o projeto de nação que se constituía a partir do governo de Getúlio Vargas. A positivação da mistura de raças serviu como fator de união de um país gigante e heterogêneo, e também como instrumento de repressão às manifestações “culturais” que se mostrassem alheias àquele projeto. Nesse contexto, a discriminação racial se tornou um assunto tabu, pois não poderia haver racismo em um país cujo cerne da identidade era a dissolução do conceito de raça através da miscigenação (GUIMARÃES, 1999). Seja pela força dos argumentos e pela qualidade literária do texto de Freyre, ou pela habilidade política e truculência de Getúlio, essa auto-imagem nacional foi altamente eficaz em postular a ausência de discriminação racial, e, portanto, em inibir a tematização do racismo em nosso país.

Mesmo que, a princípio, timidamente, a academia teve um papel importante na crítica ao que se convencionou chamar de ideologia da democracia racial. Entre os autores que duvidaram do paraíso racial brasileiro, apontando para a existência de discriminação e racismo no Brasil, temos Oracy NOGUEIRA (1985; 1998), Florestan FERNANDES (1965, 1971, 1972) e Fernando Henrique CARDOSO (1962), todos a partir de estudos de caso em diferentes regiões do país⁶. A obra de Fernandes foi, sem dúvida, muito influente. Deve-se ressaltar, contudo, que o autor via a discriminação racial como um resquício de preconceitos do passado, que tenderiam a desaparecer à medida que a sociedade brasileira fosse se modernizando⁷.

O governo militar chegou ao extremo de retirar a questão sobre cor do questionário do IBGE para o censo de 1970, alegando que a diversida-

de excessiva de identidades raciais no país tornava a redução categorial praticada pelo IBGE enganosa. É somente a partir do final da década de 1970, com a abertura política, que as ciências sociais voltaram a abordar o tema, mormente com os trabalhos de Carlos HASENBALG e Nelson do Valle SILVA, que têm a importância adicional de serem os primeiros estudos de relações raciais no Brasil calcados em bases de dados de âmbito verdadeiramente nacional. Seus primeiros trabalhos identificaram, a partir de dados do IBGE (censos e PNADs), a existência de desigualdades raciais significativas entre brancos e não-brancos no país, no tocante ao nível educação, ocupação e renda. O diagnóstico da persistência geracional da desigualdade racial, mostrada através da análise comparada da mobilidade social de brancos e não-brancos (HASENBALG, 1979) foi importante para a refutação da tese de Fernandes acerca dos efeitos da modernização sobre a discriminação racial.

Ainda no tocante à mobilidade social, esses mesmos autores identificaram, em trabalhos posteriores, diferentes estruturas de oportunidades sociais para brancos e não-brancos na sociedade brasileira (SILVA 1981; HASENBALG, SILVA, 1988). Essas análises sobre mobilidade social servem para contrariar a idéia de que a desigualdade socioeconômica revelada pelo dado estatístico pode ser explicada por uma diferença de posição inicial de brancos e não-brancos no momento da escravidão, que, portanto, tenderia a desaparecer espontaneamente no futuro. Silva ainda detecta o aumento histórico da discriminação racial no Brasil medida como a parcela da disparidade entre as rendas de brancos e negros, que não pode ser explicada por fatores composicionais como diferença de idade, educação, experiência familiar, região de residência etc. (SILVA, 1983)⁸.

Talvez a contribuição mais importante de Silva no tocante à questão da justificação de políticas de ação afirmativa no Brasil diz respeito à refutação da tese da mobilidade social do mulato, defendida por Carl DEGLER (1971), Marvin HARRIS (1964) e também FREYRE, em *Casa Grande & Senzala* (1938). Para esses autores, a miscigenação, representada na figura do mulato, proporcionava uma válvula de escape para o preconceito racial do branco contra o preto. Ou seja, no Brasil, ao contrário do que ocorria nos EUA, ao mulato estariam abertas as portas da ascensão social. Silva mostrou que tal tese simplesmente não corresponde aos dados sobre posição e mobilidade social de brancos e não-brancos no Brasil, revelan-

do que, de fato, os indicadores socioeconômicos e chances de ascensão dos pardos são praticamente iguais, e às vezes até inferiores, aos dos pretos (SILVA, 1978 e 1983; HASENBALG, 1983).

Mais recentemente, alguns economistas têm se dedicado a explorar em maior detalhe a desigualdade racial no tocante à renda, educação e mercado de trabalho. Atualizando as análises de desigualdades raciais para a década de 1990, esses trabalhos demonstram a persistência de desigualdades significativas entre brancos e não-brancos e o quase monopólio dos primeiros nas profissões melhor remuneradas, nos cursos universitários que levam a essas profissões e nos percentis superiores da escala de distribuição de renda (HENRIQUES, 2001; JACCOUD, BEGHIN, 2002; MARTINS, 2004).

Outra contribuição relevante é o estudo comparativo do diferencial de rendimentos entre homens e mulheres brancos e negros em relação às variáveis qualificação, inserção no mercado e diferencial salarial puro, de autoria de Sergei Suarez Dillon Soares. A análise mostra que os rendimentos menores dos negros, tanto de homens quanto de mulheres, se devem principalmente ao quesito qualificação, além de sofrerem também discriminação salarial e de inserção no mercado (SOARES, 2000). Isso indica que a educação, maior responsável pela qualificação profissional da pessoa, é um momento chave no ciclo de vida no qual as diferenças raciais se expressam⁹.

Em suma: 1) quase metade da população brasileira (pretos e pardos)¹⁰ sofre de mecanismos sociais de exclusão que não são remediados pela igualdade formal do direito; 2) há comprovação de desigualdade pronunciada entre brancos e não-brancos em nossa sociedade, expressa em diferenciais de renda, educação e ocupação; 3) essa desigualdade tem resistido à passagem do tempo e ao processo de modernização do sistema produtivo e das instituições políticas e sociais do país; 4) os cargos e posições de maior prestígio em nossa sociedade são quase exclusivamente ocupados por pessoas brancas; por fim, 5) a educação parece ser um momento chave de produção ou de reprodução dessa desigualdade. Dado esse estado de coisas, políticas de ação afirmativa parecem plenamente justificáveis. Ou seja, a ação afirmativa não só se encaixa perfeitamente na estrutura moral-normativa do Estado de Bem-Estar democrático, mas também se justifica quando examinamos o quadro social, político e econômico brasileiro.

2. Contra a ação afirmativa

Examinarei nessa seção alguns dos principais argumentos contrários à ação afirmativa que circulam na opinião pública e tocam, direta ou indiretamente, as questões de princípio discutidas acima. Através desse procedimento, tentarei avaliar também o alcance dessas políticas e alguns problemas colocados à sua implantação. Não pretendo aqui fazer um levantamento extensivo dos textos publicados na mídia, contrários à ação afirmativa, e dos argumentos neles contidos, mas sim citar aqui e acolá exemplos de textos para ilustrar os argumentos escolhidos. Qualquer pessoa com o mínimo de familiaridade com o assunto já deve ter sido exposta a esses argumentos, quando não formulando, de sua própria lavra, questões semelhantes.

2.1. Discriminação e racismo como fatos sociais

Apesar de ter perdido popularidade, a afirmação de que não há racismo no Brasil ainda é feita no âmbito do debate público (KAMEL, 2003, 2003a e 2004). A essa afirmação do fato, segue-se o silogismo: se não há racismo, então a ação afirmativa não se justifica. Não raro a negação do racismo se apóia no argumento de que as análises estatísticas da desigualdade racial não “provam” sua existência. Certamente, assumindo uma posição de ceticismo radical, análises estatísticas, assim como outros tipos de interpretação qualitativa ou quantitativa, não “provam” qualquer coisa. Esse ceticismo corresponde, de fato, a uma atitude de paralisia frente ao mundo que não serve àqueles que querem pensar políticas públicas, ou outras formas de ação que contribuam para o bem social. É importante notar que há uma fartura de dados que sugerem a existência de discriminação e racismo em nossa sociedade. Por outro lado, até agora não se produziram evidências empíricas que apontem o contrário, ou seja, a sua inexistência. Em outras palavras, parece-me prudente e razoável tomar os dados como evidência positiva da existência de racismo no Brasil, e sugerir que o ônus da prova recaia sobre aqueles que defendem posição contrária.

Gostaria também de sugerir um outro caminho, esse puramente hermenêutico, para se identificar a existência de racismo em nosso país.

Tomemos como ponto de partida a experiência de cada um de nós, brancos ou não-brancos, com a linguagem cotidiana falada no Brasil. O número de expressões pejorativas para se referir aos não-brancos é imenso, enquanto que o mesmo não se dá em relação aos brancos. Esse cabedal de injúrias não pode ser visto somente como produto do espírito brincalhão do povo brasileiro, pois fosse esse o caso, teríamos uma contrapartida simétrica para os brancos. Se examinarmos o conteúdo de algumas dessas expressões e ditados, veremos que eles apresentam o negro como pessoa moralmente e/ou intelectualmente inferior, não digna de confiança, incapaz, preguiçosa etc. Os efeitos deletérios do contato cotidiano com essas formas lingüísticas ainda é um assunto pouco estudado pelas ciências sociais¹¹, mas ele não pode ser negado.

Outra crítica similar atribui a desigualdade socioeconômica entre brancos e não-brancos não à raça, mas a outras variáveis como classe social, educação etc. (KAMEL, 2003, 2003a e 2004). Entretanto, como vimos acima, nenhuma dessas variáveis explica completamente a desigualdade revelada pela variável raça.

2.2. Focalização versus universalização

A ação afirmativa é comumente criticada por ser uma política focalizada, no bojo do debate que opõe focalização à universalização de políticas públicas para a educação (SOUZA, 2004; CASTRO, 2004). Nesse argumento, as políticas de ação afirmativa para ingresso no sistema universitário viriam em detrimento de investimentos na melhoria da qualidade do ensino básico universal, cuja precariedade atual seria a causa central da reprodução da desigualdade de oportunidades em nosso país.

Essa crítica não é destituída de razões, mas sua formulação é freqüentemente equivocada. Devemos notar que as políticas sociais do Estado de Bem-Estar não são necessariamente universalistas, exemplo: seguro-desemprego, plano de saúde para população de baixa renda, auxílio a gestantes, auxílio-alimentação etc. Ademais, todas as democracias modernas adotam uma mistura de políticas sociais universalistas e focalizadas. As proporções entre um tipo e outro de política pública variam, mas parece ser consensual o fato de que sociedades complexas necessi-

tam os dois tipos de ação: onde os critérios formalmente universais não são capazes de debelar a destituição, a exclusão e o sofrimento social, políticas focalizadas devem ser usadas. E em nosso país, a série histórica de dados socioeconômicos mostra que a desigualdade racial tem se mantido, a despeito do aprimoramento da legislação de combate à discriminação racial de caráter universalista. Em suma, colocar essa discussão em termos de “ou universalização, ou focalização”, de uma oposição radical entre essas modalidades de políticas públicas, é uma armadilha que deve ser evitada por qualquer pessoa progressista de bom senso.

É evidente que, dada a maior concentração de não-brancos na população de baixa renda, o investimento em políticas universais de melhora do ensino público, seja ele elementar, secundário ou superior, contribuiria para a diminuição da desigualdade racial na educação. Contudo, deve-se ter claro que a ação afirmativa visa atacar especificamente a reprodução da desigualdade que escapa o alcance das políticas universais. Portanto, não faz sentido algum se postular que as medidas universalistas para a melhora do ensino devem preceder a ação afirmativa, ou serem adotadas em detrimento desta. As duas frentes devem ser atacadas, e avanços em qualquer uma dessas frentes são mais do que bem vindos.

Por fim, esse debate entre universalização e focalização no tocante à política educacional deve ser feito tendo-se claro qual é o alcance possível da ação afirmativa. Grosso modo, se políticas de ação afirmativa para não-brancos forem implantadas por todas as instituições públicas e empresas privadas do país, nas áreas de educação e emprego, o resultado, em médio prazo, seria a convergência das populações branca e não-branca para o mesmo perfil de desigualdade, resultado justo para uma sociedade que se pretende isenta de discriminação racial. O que a política de ação afirmativa para o ingresso de não-brancos na universidade pode fazer é quebrar o monopólio branco nas profissões e postos mais bem remunerados, permitindo que pessoas não-brancas ascendam para a classe média e alta, coisa que hoje em dia lhes é praticamente vetado.

Alguns críticos acusam a ação afirmativa de objetivar a criação de uma “elite negra” no Brasil (UNGER, 2004). De fato, uma das conseqüências dessa política certamente será a de facilitar o acesso de não-brancos a postos de elite em nossa sociedade. Isso não implica, contudo, a forma-

ção automática de uma “elite negra”. A força do argumento em favor da ação afirmativa reside, penso eu, precisamente no fato de que quase metade da população brasileira se identificou como parda ou preta no último censo, e, portanto, é alvo potencial de discriminação racial¹². Só sabemos disso através da análise dos dados socioeconômicos coletados por décadas de pesquisa do IBGE. As categorias empregadas pelo instituto são pardos e pretos, sendo que, no último recenseamento, cada uma correspondeu a 38,45% e a 6,21% da população total, respectivamente. É claro que essas categorias podem ser criticadas, assim como é claro não haver categorias perfeitas para tal medição. Dessa forma, a seleção para o ingresso em universidades deve necessariamente utilizar as categorias do IBGE, caso contrário, perde-se o recurso de se apelar às informações dos dados estatísticos para se identificar a desigualdade racial e, portanto, justificar a ação afirmativa.

Infelizmente, detratores e defensores da ação afirmativa parecem ainda não ter compreendido isso claramente. O uso da categoria “negro” para a seleção, defendido por militantes do Movimento Negro e adotado por algumas políticas de cotas já em fase de implantação, introduz um problema insuperável não só na operacionalização da política, mas também em sua justificação. Ora, na linguagem comum as palavras “negro” e “preto” são sinônimos, tome-se os dicionários Aurélio e Houaiss como exemplo. Não se pode esperar, portanto, que aquelas pessoas que se identificam como “pardos” no censo, afirmem uma identidade “negra” para a seleção de ingresso na universidade. Ademais, sabe-se que as respostas dadas para uma pergunta aberta de identificação racial, incluída pelo IBGE na Pesquisa Mensal de Emprego de julho de 1998¹³, não difere muito das respostas dadas para a pergunta fechada que usa as categorias do censo — um dado que reforça ainda mais a propriedade de se usar tais categorias.

A adoção das categorias do censo pelas políticas de reservas de cotas para não-brancos tem a vantagem adicional de solapar o argumento, comumente levantado no debate público, de que a ação afirmativa estaria promovendo a racialização do Brasil. Pois se a identificação pedida é a mesma do IBGE, sustentar a acusação de racialização seria o mesmo que dizer que o censo promove a racialização do Brasil, argumento de fato feito pela ditadura militar, mas hoje praticamente insustentável.

Em suma, para bem ou para mal, é pouco provável que a ação afirmativa crie uma elite negra no Brasil, mas ela certamente vai colocar negros na elite brasileira. Ademais, a preocupação com a formação de uma elite negra parece estar baseada na premissa de que os negros brasileiros não podem compor uma elite, idéia em si discriminatória por reservar para os brancos a exclusividade do alto *status* social.

2.3. Mérito na universidade

Por fim, gostaria de analisar a afirmação de que a ação afirmativa vai contribuir para o declínio da qualidade das universidades por violar o critério do mérito para a escolha de estudantes (CUSTO ..., 2004; GOÉS, 2004; CASTRO, 2004). Esse argumento é baseado em uma meia verdade. Certamente, se tomarmos a política de cotas¹⁴ como exemplo de ação afirmativa, teremos que a nota de corte dos não-brancos será inferior à dos brancos. Isso não significa, contudo, que seu desempenho na universidade também o será. No caso das universidades americanas, como mostram BOWEN E BOK (1998), a diferença das notas entre brancos e negros explicou somente 20% da diferença de seu desempenho escolar. Fato é que na política de cotas a seleção se dá, dentro de cada grupo, também pelo critério do mérito. Conseqüentemente, os não-brancos a ingressar na universidade serão aqueles com as melhores notas dentro de seu grupo. Cursos concorridos, como medicina, odontologia e arquitetura, continuarão a selecionar alunos com um alto potencial de rendimento escolar, mesmo depois da implantação das cotas. Além do mais, os estudantes cotistas podem, se corretamente incentivados, apresentar uma motivação para o desempenho escolar maior do que a média dos estudantes.

O debate sobre o mérito nos leva de volta ao problema moral abordado no começo desse artigo. Pois se o que diferencia o Estado de Bem-Estar do liberalismo puro é exatamente a proeminência relativa do princípio da igualdade sobre o do mérito, por que essa configuração não deve ser estendida à universidade? Por que a universidade deve funcionar como uma instituição que segue estritamente a norma do mercado? Pois, da maneira como ela opera hoje no Brasil, quanto melhor a nota no vestibular, mais concorrido o curso em que o aluno ingressa, maiores seus rendimentos e prestígio social depois de formado. Se levado em consi-

deração o fato de que a educação formal é um instrumento chave para a mobilidade social, nota-se que o atual modelo liberal puro de universidade contribui para reproduzir, senão produzir, as desigualdades brutais que caracterizam nossa sociedade. Em outras palavras, se reconhecermos que o papel da universidade é contribuir para o bem comum e, ao mesmo tempo, aceitarmos que a desigualdade social é a maior mazela da sociedade brasileira, temos que concluir que a universidade deve necessariamente e ativamente trabalhar para a diminuição dessa desigualdade e não funcionar como um sistema de premiação individual daqueles que já ocupam posição de *status* elevado em nossa sociedade.

De maneira similar, não parece ser justo que os impostos pagos por toda a população sejam revertidos para o ensino universitário caro e de qualidade de poucos que, em sua maioria, já gozam de uma posição inicial de privilégio. Esse tipo de darwinismo social, que premia sempre o mais forte, só se justifica, *in extremis*, por uma concepção de nação que coloca o crescimento acima de todas as coisas. Trata-se da velha máxima delfiniana, “crescer o bolo primeiro para depois repartir”. Mas parece que aos poucos os brasileiros estão aprendendo a desconfiar dessa versão patológica e antidemocrática do discurso desenvolvimentista, e compreendendo que a desigualdade social, nos níveis hoje apresentados em nossa sociedade, compromete seriamente não só o desempenho das instituições políticas e sociais, mas também a capacidade de o país crescer e se desenvolver sob um regime democrático.

3. Conclusão

As questões práticas que dizem respeito às políticas de ação afirmativa são de grande interesse e suscitam problemas que somente em parte são derivados das questões de princípio. Infelizmente, terei que deixar sua discussão para outra oportunidade. Quero deixar claro, porém, minha defesa de um aspecto fundamental do “fazer políticas públicas” que é a atitude pragmática que devemos ter frente a seu planejamento e implantação. O pragmatismo pode ser entendido como um método de experimentação onde os princípios e procedimentos sempre estão abertos à reformulação a partir da interpretação dos dados da experiência.

Aqueles que se negam a aceitar a impossibilidade de uma ciência exata das coisas humanas deveriam, pelo menos, concordar com a postura de que não podemos esperar que esse conhecimento exato seja produzido antes de agirmos em relação a elas. Ademais, o caráter iterativo da construção do conhecimento humano do mundo (HEGEL, 1979; PINKARD, 1994), revelado inclusive pelo estudo da história das ciências ditas exatas (KUHN, 1962), justifica amplamente essa postura pragmática.

Mas o que isso tem a ver com os problemas práticos relativos às políticas de ação afirmativa? Tem tudo a ver. A implantação de políticas públicas, assim como outras modalidades de ação humana, sempre gera benefícios e conseqüências negativas inesperadas. A maneira de proceder frente a isso é reformular critérios e procedimentos com vistas a arrefecer os efeitos negativos e continuar a experimentação com vistas ao aprimoramento dos resultados da política pública. O que não podemos fazer é adotar uma postura de paralisia frente ao prognóstico, sem bases empíricas e muitas vezes estapafúrdio, do primeiro problema, antes mesmo de termos passado pela fase da experimentação. Pois dessa maneira, advoga-se que nada seja feito, ou que se espere por medidas redentoras que irão resolver o problema da discriminação racial sem, ao mesmo tempo, endereçá-lo. Essas atitudes literalmente conservadoras não podem ser adotadas frente à gravidade do problema em questão.

Affirmative Action in Brazil: Justification and criticism

Abstract – Starting from an analysis of the foundations of modern liberal democracy, this article explores a viable justification for the application of affirmative action policies in Brazil's higher education system. I intend to demonstrate that affirmative action coheres with the general redistributive principle that guides public policy making in the Welfare State. Based on the studies of racial inequalities in Brazil, I discuss the suitability of adopting public policies based on racial criteria. Finally, I discuss some of the main criticism, articulated in the public debate about affirmative action, sorting out its theoretical and practical aspects.

Key words – Affirmative action. Public policy. Higher education. Racial discrimination. Merit.

Notas

- ¹ Na prática, o controle da constitucionalidade das normas criadas pelas câmaras legislativas e por decretos executivos é exercido, em última instância, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse momento tramita no STF uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, movida pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN –, contra a lei estadual 4151, que institui a reserva de vagas para o ingresso de candidatos no ensino superior das universidades estaduais do Rio de Janeiro.
- ² Não confundir aqui “liberal” com “neoliberal”, que é apenas uma versão possível de liberalismo.
- ³ A expressão “em relação” aqui tem a função de denotar a possibilidade de existência de tensões entre as expectativas morais das pessoas e a moralidade das leis.
- ⁴ Habermas tem uma formulação muito similar, ainda que mais pessimista, ao reconhecer no Estado de Bem-Estar a acomodação do sistema econômico (mercado) às demandas igualitárias do mundo da vida (HABERMAS, 1989).
- ⁵ Para uma discussão dos aspectos controversos da obra de Freyre ver SOUZA (2000), ARAÚJO (1993) e GUIMARÃES (1999), entre outros.
- ⁶ Vale notar que a antropologia sociológica de Freyre, enquanto produz uma narrativa do ser nacional inteiro, se baseia, em grande parte, na experiência histórica de Pernambuco. Alguns autores já atentaram para a ironia de se eleger tal referencial, no momento em que o sudeste já havia assumido há décadas a liderança da política, do processo de acumulação econômica e do crescimento populacional no país (COSTA, 2002). No momento em que Freyre compôs sua obra, o sistema produtivo pernambucano já havia sido ultrapassado por dois ciclos econômicos nacionais, ouro e café. Esse mesmo mal afeta a sociologia das relações raciais de Fernandes e Bastide, que fazem considerações gerais sobre a integração do negro à sociedade de classes brasileira a partir somente do exemplo de São Paulo (HASENBALG, SILVA ET AL. 1999).
- ⁷ Para uma crítica bem fundamentada das teses de Fernandes ver HASENBALG (1979). Cardoso, por outro lado, interpretava o racismo no Brasil do século XX como resposta dos brancos à competição dos negros, agora livres, por privilégios sociais, ou seja, como um produto específico da modernização em nosso país (CARDOSO, 1962).
- ⁸ Ver também ANDREWS (1992), onde o autor compara a desigualdade racial nos EUA e no Brasil. Usando dados sobre renda, educação e distribuição espacial de fontes que vão desde o primeiro censo nacional de 1872 ao censo de 1980, e comparando-os com os números do mesmo período nos EUA, o autor Andrews mostra que a desigualdade racial, principalmente no quesito renda, aumentou no Brasil, ao contrário do caso americano.
- ⁹ Veja HASENBALG (1999) para um diagnóstico semelhante.
- ¹⁰ No censo 2000, 44,66% é a soma da porcentagem de pretos (6,21%) e pardos (38,45%).
- ¹¹ Para uma formulação filosófica fundamental sobre o problema dos danos psíquicos sofridos pela negação do reconhecimento social ver HONNETH (1995; 2001).

- ¹² Note-se que discriminação racial não se reduz ao tratamento que os brancos dispensam aos não-brancos, pois também engloba as relações entre não-brancos e mesmo a autoimagem de inferioridade que faz com que a pessoa, por assim dizer, discrimine a si própria, ou seja, não se conceba como merecedora de ser tratada como igual em suas relações com os outros e com as leis (HONNETH, 2003).
- ¹³ Em 1998, a Pesquisa Mensal de Emprego cobriu cerca de 90 mil pessoas em seis áreas metropolitanas do país, São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife (SCHWARTZMAN, 1999). Schwartzman deixa de notar a coincidência, em torno de 90%, entre as respostas para as perguntas aberta e fechada, preferindo chamar atenção para a grande variedade de respostas diferentes, porém sem qualquer representatividade estatística.
- ¹⁴ Dada a atual estrutura de seleção adotada no Brasil, baseada no vestibular, a reserva de cotas é uma das poucas medidas de ação afirmativa cabíveis.

Referências bibliográficas

- ANDREWS, G.R. Desigualdade racial no Brasil e nos Estados Unidos: uma comparação estatística. *Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro, n. 22, p. 47-83, 1992.
- ARAÚJO, R.B. de. *Guerra e paz*: Casa Grande & Senzala e a obra de Gilberto Freyre nos anos 30. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.
- BOWEN, W.G.; BOK D.C. *The shape of the river*: long-term consequences of considering race in college and university admissions. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998.
- CARDOSO, F.H. *Capitalismo e escravidão no Brasil Meridional*: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul. São Paulo: DIFEL, 1962.
- CASTRO, C.D.M. A maquiagem do monstro. *Veja*, São Paulo, 2004.
- COSTA, S. *As cores de Ercília*: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- DEGLER, C.N. *Neither Black nor white*: slavery and race relations in Brazil and the United States. New York: Macmillan, 1971.
- CUSTO DA COTA. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 4, 14 jul. 2004. (Editorial).

FERES JR., J. Aprendendo com os erros do outros: o que a história da ciência política americana tem para nos ensinar. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 15, p. 97-110, jun. 2000. ISSN 0104-4478

FERNANDES, F. A integração do negro na sociedade de classes. São Paulo: Dominus, 1965.

_____. *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: DIFEL, 1972.

FERNANDES, F.; BASTIDE, R. *Branços e negros em São Paulo*. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1971.

FREYRE, G. *Sobrados e mocambos*: decadência do patriarcho rural no Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1936.

_____. *Casa-grande & senzala*: formação da família brasileira sob o regimen de economia patriarcal. Rio de Janeiro: Schmidt, 1938.

_____. *Ordem e progresso*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1962.

GOÉS, J.R.P. de. O racismo vira lei. *O Globo*. Rio de Janeiro: p.5, 16 ago. 2004.

GUIMARÃES, A.S.A. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999.

HABERMAS, J. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1989.

HARRIS, M. *Patterns of race in the Americas*. New York: Walker Press, 1964.

HASENBALG, C.A. Discriminação e desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. *Race and socioeconomic inequalities in Brazil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1983.

HASENBALG, C.A.; SILVA, N.V. *Estrutura social, mobilidade e raça*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

HASENBALG, C.A.; SILVA, N.V. ET AL. *Cor e estratificação social*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1999.

HEGEL, G.W.F. *Phenomenology of Spirit*. Oxford: Oxford University Press, 1979.

HENRIQUES, R. Desigualdade racial no Brasil: a evolução das condições de vida da década de 90. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 807).

HONNETH, A. Integrity and disrespect: principles of a conception of morality based on the theory of recognition. *Political Theory*, Baltimore, v. 20, n. 2, p. 187-202, 1992.

_____. *The struggle for recognition: the moral grammar of social conflicts*. Cambridge, UK; Oxford ; Cambridge, MA: Polity Press, Blackwell, 1995.

_____. Invisibility: On The Epistemology Of 'Recognition'. *Aristotelian Society Supplementary*, v. 75, n. 1, p. 111-126, July, 2001.

_____. Redistribution as Recognition: A Response to Nancy Fraser. In: Fraser, N.; Honneth, A. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso, 2003.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. *Desigualdades raciais no Brasil: Um balanço da intervenção governamental*. Brasília: IPEA, 2002.

KAMEL, A. Não somos racistas. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 5, 9 dez. 2003.

_____. O racismo e os números. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 5, 12 dez. 2003a.

_____. Racismo e fraude. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 5, 15 jun. 2004.

KANT, I. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1964.

KUHN, T. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

MARTINS, R.B. *Desigualdades raciais e políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente*. Santiago: CEPAL, 2004.

NOGUEIRA, O. *Tanto preto quanto branco: estudos de relações raciais*. São Paulo: Biblioteca Básica de Ciências Sociais, 1985.

_____. *Preconceito de marca: as relações raciais em Itapetininga*. São Paulo: EDUSP, 1998.

PETRUCELLI, J.L. Políticas de ação afirmativa e classificações da cor: usos e abusos da estatística. Sem local, 2003. Mimeografado.

PINKARD, T.P. *Hegel's Phenomenology: the sociality of reason*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1994.

SCHWARTZMAN, S. Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 55, p. 83-96, nov. 1999.

SILVA, N.V. Black-white income differentials in Brazil, 1960. Ph.D.thesis, Department of Sociology, Michigan University, 1978.

_____. Cor e o processo de realização socioeconômica. *Dados: revista do IUPERJ*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 391-409, set. 1981. ISSN 0011-5258.

_____. Updating the cost of not being white in Brazil. In: HASENBALG, C.A. *Race and socioeconomic inequalities in Brazil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1983. (Série Estudos, n. 13).

SOARES, S.S.D. O perfil da discriminação no mercado de trabalho: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n. 769).

Souza, J. Democracia racial e multiculturalismo: a ambivalente singularidade cultural brasileira. *Estudos Afro-asiáticos*, v. 38, dez. 2000, p. 135-155.

SOUZA, P.R. Oportunidades iguais? *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 5, 5 jul. 2004.

TAYLOR, C. *Sources of the self: the making of the modern identity*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989.

_____. *The ethics of authenticity*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.

TAYLOR, C.; GUTMANN, A. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.

UNGER, R.M. Justiça racial já. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 2, 13 jan. 2004.

*Recebido para publicação em julho de 2004.
Aprovado para publicação em setembro de 2004.*