

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
IX SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA  
POLÍTICA DA USP, DE 6 A 10 DE MAIO DE 2019  
MOACIR MARQUES DE LIMA JÚNIOR  
(MESTRANDO EM CIÊNCIA POLÍTICA/FFLCH-DCP)**

**BREVE HISTÓRICO SOBRE A ADOÇÃO DE AÇÃO POLÍTICAS  
DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA A POPULAÇÃO NEGRA NO  
PERÍODO DE 1995-2012**

# BREVE HISTÓRICO SOBRE A ADOÇÃO DE AÇÃO POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA A POPULAÇÃO NEGRA NO PERÍODO DE 1995-2012<sup>1</sup>

Moacir Marques de Lima Júnior<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente texto tem como objetivo realizar um breve histórico sobre a adoção de políticas de ações afirmativas para a população negra no período de 1995-2012. O período em questão marca uma mudança na postura discursiva do Estado brasileiro, o qual passa de uma retórica de democracia racial para reconhecer que a população negra do país sofre com o preconceito e com a discriminação racial. Mais especificamente, se busca compreender qual o papel do movimento social negro no desenho da política pública de ação afirmativa no ensino superior no Brasil por meio de sua pressão reivindicatória. Não esquecendo que, não muito tempo atrás, as autoridades governamentais afirmavam que o país não tinha problemas raciais e que esta nação era uma verdadeira democracia racial, portanto, modelo de relações étnicas a ser seguido. O marco inicial desta mudança se dá quando em 20 de novembro de 1995, em Brasília, ocorre a Marcha Zumbi dos Palmares pela Cidadania e à Vida, marcando o tricentenário da morte de Zumbi, bem como denúncias de violências e discriminações sofridas pelos negros. A Marcha do Zumbi, ao reunir mais de 30 mil membros do movimento negro brasileiro influenciou e pressionou o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a reconhecer a presença de estruturas racistas na sociedade brasileira e assumir que cabia ao Estado brasileiro o combate a este problema social. No governo do Presidente Lula se criará a primeira lei federal de acesso ao ensino superior, por meio de bolsas de estudos parciais e integrais em instituições privadas financiadas pelo governo (Lei nº 11.096/2005) que institui o Programa Universidade para Todos (ProUni) criado em 2004, mas será apenas no governo da Presidenta Dilma Rousseff.

## 1 INTRODUÇÃO: AÇÃO AFIRMATIVA - DEFINIÇÃO E EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Um dos debates mais acalorados existentes no Brasil foi o que se deu ao redor da adoção de políticas públicas de acesso ao ensino superior público baseadas no critério “raça”<sup>3</sup>, comumente chamadas de ações afirmativas ou cotas raciais. Aqui já pode

---

<sup>1</sup> Este texto é uma versão bastante modifica de trabalho anterior feito para a conclusão de disciplina de Sociologia da Educação no curso de Ciências Sociais da FFLCH/USP em 2014. *Pontos sobre o debate acerca das ações afirmativas: o ingresso de negros no ensino superior*, pode ser localizado no seguinte link: <<http://ensinosociologia.fflch.usp.br/sites/ensinosociologia.fflch.usp.br/files/PONTOS%20SOBRE%20O%20DEBATE%20ACERCA%20DAS%20A%20C%87%20C%95ES%20AFIRMATIVAS%20O%20INGRESSO%20DE%20NEGROS%20NO%20ENSINO%20SUPERIOR%20-%20texto%20te%20C%3%B3rico.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

Trabalho preparado para apresentação no IX Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 6 a 10 de maio de 2019.

<sup>2</sup> Mestrando em Ciência Política no DCP/USP

<sup>3</sup> Neste trabalho, o termo raça será utilizado não como uma realidade biológica, dado que na espécie humana

ocorrer uma grande confusão para aqueles que se aventuram neste debate, pois consideram as cotas raciais como a única forma de políticas de ação afirmativa, quando, na verdade, as cotas raciais são apenas uma dentre diversas políticas de ações afirmativas. Portanto, para entrarmos neste debate devemos antes entender o que são as ações afirmativas. Segundo definição de Manuela Tomei, especialista em discriminação da Organização Internacional do Trabalho (OIT):

As medidas de ação afirmativa têm como alvo membros de grupos sub-representados, tais como mulheres e membros de minorias ou grupos discriminados por razões étnicas ou raciais, assim como pessoas portadoras de deficiências. Essas medidas buscam superar obstáculos institucionais e sociais que impeçam membros desses grupos de se beneficiarem de oportunidades de emprego em igualdade de condições com outros membros da sociedade. A adoção dessas medidas não implica que os beneficiários de alguma forma não mereçam ou necessitem de mudanças; mas elas chamam a atenção e procuram responder a incapacidade do mercado de trabalho em oferecer oportunidades iguais para todos. De acordo com essa lógica, o problema não está nas vítimas da discriminação, mas sim na sociedade e em suas instituições (TOMEI, 2005, p. 15).

Como podemos ver na definição, as ações afirmativas podem assumir formas que levem em consideração gênero, cor/raça, etnia e necessidades especiais, sendo utilizadas no mercado de trabalho, mas também em outros setores da vida social, como por exemplo, a educação superior. Nesse sentido, as medidas de ação afirmativa têm a função de diminuir e de eliminar efeitos de práticas discriminatórias passadas e atuais que resultam na dificuldade de acesso aos bens materiais e imateriais produzidos e valorizados pela sociedade.

As ações afirmativas além de assumirem inúmeras configurações para alcançar o mesmo fim, isto é, a eliminação das desigualdades sofridas por grupos sociais específicos, podem ser configuradas de formas muito diversas para atingir o mesmo objetivo. Por exemplo, na Índia, tanto no ensino superior quanto no mercado de trabalho, são adotadas cotas numéricas rígidas para benefícios das castas menos favorecidas, especialmente a dos *dalits*; nos Estados Unidos, em contrapartida, não se permite a fixação de cotas, mas há incentivos oferecidos pelo governo, principalmente a nível federal, para entidades privadas nos contratos com o governo, desde que se assumam compromissos de aumentar a diversidade étnico/racial e sexual dentro dos quadros de

---

atual, *Homo sapiens sapiens*, nunca houve um processo de diferenciação biológica que produzisse raças, mas o termo será utilizado como um fenômeno do mundo social, isto é, os indivíduos em nossa sociedade são valorizados em função de suas características fenotípicas, portanto, a cor de pele mais escura ou clara, cabelos lisos ou crespos e outros traços físicos ficaram no imaginário comum associados à ideia da existência de raças humanas diferentes.

funcionários, e no caso das universidades, nos seus quadros discentes e docentes<sup>4</sup>.

Quando analisamos o uso de políticas de ação afirmativa compreendemos que elas são aplicadas de uma maneira direta ou indireta com a atuação estatal, isto é, o governo ou é promotor ou é indutor deste tipo de política. Para muitos, as empresas privadas são capazes de adotarem por si só políticas de ação afirmativa, porém, se não existir um arcabouço legal, bem como uma estruturada atuação estatal regulando a implementação de tais políticas e beneficiando as empresas que as cumprirem, dificilmente as empresas privadas assumiriam o “passivo” da adoção de políticas afirmativas<sup>5</sup>.

Outro ponto a ser destacado sobre estas políticas de ação afirmativa é que estas se estão difundidas em vários países com históricos políticos e de organização sociocultural e econômicas muito diverso, países como Canadá, Reino Unido, Malásia, Estados Unidos e Índia e África do Sul<sup>6</sup>, são alguns dos exemplo dos Estados que fazem uso de ações afirmativas para eliminar as desigualdades existentes em suas respectivas realidades. A Organização das Nações Unidas (ONU) julga que tais políticas não são, de modo algum, discriminatórias, uma vez que são consideradas como uma ferramenta útil na promoção da eliminação da desigualdade e da discriminação histórica sofrida por determinados grupos (TOMEI, 2005).

Todavia, se as ações afirmativas ganharam espaço nos Estados Unidos durante fim Segunda Guerra Mundial (1945) e o final da década de 1970 – especialmente no contexto da luta pelos direitos civis dos negros e da emancipação das mulheres – hoje elas sofrem críticas severas nesse país, tanto por conservadores<sup>7</sup> quanto por uma parcela dos liberais<sup>8</sup>. Os primeiros acusam as ações afirmativas de: (1) provocarem ineficiência, ao não permitirem que os melhores candidatos sejam selecionados nos processos seletivos, tanto nas empresas como nas universidades; (2) argumentam que as ações afirmativas são ilegais, na medida em que elas fazem uso da discriminação, mesmo que

---

<sup>4</sup> Um bom trabalho sobre a estruturação das ações afirmativas nos Estados Unidos encontra-se no primeiro capítulo da dissertação de mestrado de Michelle Peria: *Ação afirmativa; um estudo sobre a reserva de vagas para negros nas universidades públicas. O caso do Rio de Janeiro*, p. 12 - 28.

<sup>5</sup> Conferir a dissertação de mestrado de Gianne dos Reis, *O reconhecimento das desigualdades raciais pelo setor privado: uma análise de discurso das ações afirmativas*.

<sup>6</sup> Para um estudo comparado sobre a adoção de ações afirmativas no Brasil e na África do Sul conferir o estudo de Graziella Moraes Dias da Silva: *Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul*.

<sup>7</sup> Talvez Thomas Sowell seja o mais conhecido crítico conservador das ações afirmativas, seu livro: *A ação afirmativa ao redor do mundo: um estudo empírico se tornou referencia entre os críticos às ações afirmativas*.

<sup>8</sup> O termo liberal nos Estados Unidos tem um significado diverso do que tem para nós brasileiros. Lá liberal significa ter posicionamentos à esquerda, dentro do contexto político estadunidense, como por exemplo, amplo leque de programas sociais para os pobres, ser favorável a medidas anticonceptivas, ou, ainda, maior intervenção do Estado como agente regulador.

sob a justificativa de promover uma reparação histórica a grupos considerados marginalizados; (3) as ações afirmativas são contrárias aos valores estadunidenses de igualdade entre os indivíduos, distinção pelo mérito e solidariedade perante a nação e não usufruto desta por indivíduos ou grupos privilegiados.

Por sua vez, a parcela dos liberais contrária às ações afirmativas argumenta que: (1) as ações afirmativas não ajudaram os negros pobres, mas apenas os negros da classe média, formando uma elite negra que não se diferencia em valores morais da elite branca; (2) as ações afirmativas serviram como desculpa às autoridades públicas estadunidenses para a reduzirem a amplitude de programas universalistas de combate à pobreza; (3) as ações afirmativas contribuíram muito pouco para a criação de uma sociedade *color-blind*, isto é, uma sociedade sem apego a características raciais (TOMEI, 2005).

As políticas de ação afirmativa passam por forte polêmica na sociedade dos EUA, e vem passando por um momento de redefinição de metas e objetivos. Se nos anos de 1960 e 1970 elas eram justificadas com o objetivo de promover o fim da discriminação racial e sexual, hoje elas parecem estar sendo utilizadas para a promoção da diversidade sexual e étnica, tanto no mercado de trabalho quanto nas universidades. Nenhuma decisão da Suprema Corte declarou ilegal a adoção de ações afirmativas, mas declaram ilegais os processos, especialmente de acesso ao ensino superior, que se centram puramente em critérios raciais e numéricos<sup>9</sup>. Dito isto, pode-se afirmar que as ações afirmativas ainda são vistas como um instrumento importante para a promoção da diversidade multicultural da qual os Estados Unidos, pelo menos nos discursos oficiais, tanto se orgulham.

## 2 MOVIMENTO NEGRO

Vários foram os pensadores e ativistas dos movimentos negros que, ao longo da História, denunciaram as incoerências da sociedade brasileira sob a égide do mito da

---

<sup>9</sup> Refiro-me explicitamente aos casos *Bakke vs. University of Califórnia* (1978), *Gratz vs. Bollinger (Michigan University)* (2003) e *Grutter vs. Bollinger (Michigan University)* (2003), ações judiciais movidas por alunos brancos que alegavam terem sido prejudicados em seus processos admissionais em função de políticas baseadas em critérios raciais, levando alunos menos capacitados a assumirem vagas que seriam suas por candidatos menos preparados apenas por serem brancos e não de outra etnia. (PERIA, 2004).

democracia racial<sup>10</sup>, porém até os anos 1990, ele se manteve concreto no imaginário nacional. No entanto, as críticas ao pensamento de Gilberto Freyre e as suas apropriações que fortaleceram o mito da democracia racial começaram a fazer efeito:

O Movimento Negro no Brasil se desestruturou com as perseguições realizadas desde início da ditadura militar contra militantes negros, alguns associados a movimentos de esquerda ou outros simples acusados de tentarem fracionar a sociedade brasileira. No entanto, em julho de 1978, há uma reestruturação do Movimento e ocorre a primeira manifestação pública do Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial, segundo Petrônio Domingues (2007, p.113):

(...) a primeira atividade (...) foi um ato público de repúdio à discriminação sofrida por quatro jovens no Clube de Regatas Tietê e em protesto à morte de Robson Silveira da Luz, trabalhador e pai de família negro, torturado até a morte no 44º Distrito de Guaianazes, (...) nas escadarias do Teatro Municipal em São Paulo, reunindo cerca de 2 mil pessoas (...).

O fim do ciclo nacional-desenvolvimentista mostrava que, apesar do grande crescimento econômico vivido pelo Brasil entre os anos de 1930 - 1980, a riqueza não se distribuiu entre os membros da nação, pelo contrário, a riqueza se concentrou de forma avassaladora, prejudicando em especial os negros; com a crise da ditadura militar e a consequente distensão política fez surgir vários grupos identitários (negros, mulheres, homossexuais entre outros) que tiveram espaço nas pesquisas acadêmicas e na mídia, mesmo que pequeno, para levantar suas queixas para o restante da população, principalmente por meio de manifestações públicas e publicação de trabalhos acadêmicos denunciando preconceitos e discriminações sofridas.

Com a formação de um regime formalmente democrático, principalmente após a Constituição de 1988, que garantiu, ainda que de forma mitigada, algumas das reivindicações da população negra, tais como: a promoção bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e outras formas de discriminação; a condenação do racismo como crime inafiançável; a proteção das manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileira; o tombamento e proteção dos quilombos; o reconhecimento e título de propriedade das comunidades renascentes de quilombos e o reconhecimento de que no ensino de História do Brasil, deveria também abordar a contribuição de diferentes culturas e etnias na formação do povo brasileiro, e não apenas

---

<sup>10</sup> Para uma análise crítica sobre democracia racial ver o trabalho de Ronaldo Sales Júnior: *Democracia racial: o não-ditoracista*.

o elemento europeu. Sendo assim, é importante enfatizar que a Constituição de 1988 deu os primeiros passos para que ideia de democracia racial entrasse em xeque em um futuro não muito distante.

Um exemplo que demonstrou o enfraquecimento dos princípios da democracia racial foi a pesquisa “Racismo Cordial”, realizada pelo Instituto Datafolha, publicada no jornal *Folha de São Paulo* em caderno especial no dia 25 de junho de 1995. Nesta grande pesquisa, realizada com cinco mil entrevistados em todo território nacional, ficou evidente que no Brasil havia racismo em alto grau, muito embora ainda estivesse velado. Os resultados de uma pergunta chamam a atenção: quando se questionava as pessoas se: “os brancos têm preconceito de cor em relação aos negros?” O resultado mostrava que, das entrevistas totais (brancos, negros e outros) 89% afirmavam que sim e apenas 9% diziam que não. Isso, no entanto, gerou uma contradição visto que, de acordo com os dados, todos conheciam alguém racista, mas praticamente nenhum dos entrevistados se assumia racista.

Nesse sentido, constata-se que foi no cenário redemocratização e organização do Movimento Negro, além de evidências científicas do racismo brasileiro que o mito da democracia racial vai perdendo força e sua hegemonia no imaginário brasileiro. No dia 20 de novembro de 1995<sup>11</sup>, em Brasília, ocorreu um dos maiores marcos históricos para a comunidade negra brasileira, a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e à Vida, esta marcha foi organizada pelo Movimento Negro Unificado, por ONGs negras, tais como Comunidade Negras Rurais, Fórum Nacional de Entidades Negras, Fórum de Mulheres Negras, Movimento pelas Reparações (MPR), União de Negros pela Igualdade (Unegro), centrais sindicais (CUT, CGT e Força Sindical), além da participação de estudantes e partidos de esquerda, tais como o PT, o PDT, o Partido Comunista do Brasil entre outros. A marcha, segundo seus organizadores, teve a participação de mais de trinta mil pessoas<sup>12</sup>, das quais, em sua imensa maioria eram negras, que sobre as largas avenidas do Distrito Federal manifestavam-se contra o

---

<sup>11</sup> A escolha da data da morte de Zumbi, líder do Quilombo dos Palmares, para se manifestar, denunciar as discriminações, as violências sofridas pelo povo negro não foram sem razão, desde os anos 1970 ela se mostrava como um instrumento de resistência e em oposição ao 13 de maio de 1888, dia da assinatura da Lei Áurea pela Princesa Isabel.

<sup>12</sup> Flávia Rios no artigo *O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010)* mostra de maneira bastante clara Marcha Zumbi dos Palmares em 1995 foi fundamental para pressionar o governo brasileiro a reconhecer o racismo no Brasil.

racismo, contra a discriminação, contra a morte de jovens negros, pleiteando reparação, respeito aos afrodescendentes.

### 3 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Em função da força<sup>13</sup> da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>14</sup>, recebeu as lideranças negras que lhe entregam uma pauta reivindicando quanto à saúde, à educação e ao combate da discriminação e da violência contra o povo negro no Brasil. Assim, FHC reconheceu publicamente que o Brasil era um país com práticas discriminatórias em relação ao seguimento negro de sua população e cria neste mesmo dia 20 de novembro de 1995 o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra, como coloca a figura de Zumbi dos Palmares como membro integrante do panteão dos heróis nacionais.

Mais tarde, em 2 de julho de 1996, o governo brasileiro organizou o seminário internacional "Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos" na Universidade Nacional de Brasília (UnB) que é aberto pessoalmente pelo então presidente<sup>15</sup>. Verificou-se a presença no seminário de intelectuais brasileiros e estadunidenses, bem como a de membros da sociedade civil organizada, especialmente membros do Movimento Negro. Neste, ocorreu um intenso debate sobre as possíveis soluções para a desigualdade racial brasileira em uma perspectiva comparada entre Brasil e EUA. Todavia, ficou claro durante a realização do evento que haviam posições opostas sobre a adoção de políticas afirmativas para os negros, principalmente nas falas de alguns intelectuais, em sua maioria brasileiros presentes, tais como Roberto DaMatta, contrário as ações afirmativas e defensor de uma

---

<sup>13</sup> Ivair Augusto dos Santos, histórico militante negro, que a época trabalhava no governo federal como assessor da Secretaria de Justiça e Cidadania possui um versão diferente, conferir dissertação de Marilene de Paula, *Políticas de ação afirmativa para negros no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*, especialmente página 53.

<sup>14</sup> Não deixa de ser emblemático o fato de ser Fernando Henrique Cardoso o presidente a romper com o mito da democracia racial, afinal ele, no início de sua carreira acadêmica, juntamente com Octavio Ianni e sob orientação de Florestan Fernandes, um dos maiores críticos ao pensamento freyriano, escreveu o clássico *Cor e mobilidade social em Florianópolis: aspectos das relações entre negros e brancos numa comunidade do Brasil meridional*, livro demonstrava com evidências científicas os preconceitos e discriminações sofridas pelos negros na região Sul do Brasil.

<sup>15</sup> Os textos do Seminário Internacional *Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos* acabaram sendo organizados por José Jessé em livro com o mesmo título.



ressignificação do mito da democracia racial brasileira, agora como ideal que poderia ser alcançado como projeto de destino manifesto do Brasil, segundo ele:

Ressaltar o fato de que a ideia de termos uma “democracia racial” é algo respeitável. Quanto mais não seja, porque, apesar de nosso tenebroso passado escravocrata, saímos do escravismo com um sistema de preconceito, é certo, sem as famosas “Leis Jim Crow” americanas, que implementavam e, pior que isto, legitimavam o racismo, por meio da segregação legal. Não se trata – convém enfatizar para evitar mal-entendidos – de utilizar a expressão no seu sentido mistificador, mas resgatá-la como patrimônio que seja capaz com que o Brasil-nação, honrado com seu comprometimento igualitário, possa resgatar a sua imensa dívida com esses negros que tiveram o mais pesado fardo na construção do Brasil-sociedade. (DaMatta, 1997, p. 74)

Apesar de alguns posicionamentos contrários, percebem-se outros intelectuais brasileiros na defesa da implantação de ações afirmativas voltadas especificamente à população negra, tais como Antônio Sérgio Alfredo Guimarães (1997, p. 238):

(...) a chave para compreender a justiça da ação afirmativa: ela se constitui em uma defesa da “des-racialização”, “des-etnização” ou “des-exualização” de elites e não em um ataque à formação de elites em geral. Ela é, em certo sentido, uma defesa da legitimidade do mérito e uma tentativa de livrá-lo da contaminação de acidentes raciais, étnicos ou sexuais; sua virtude está em procurar evitar que mecanismos meritocrático acabem por concentrar no topo indivíduos de uma mesma raça, étnica ou sexo (...)

Como podemos ver o único ponto de concordância presente no Seminário era que o país ainda vivia sob o signo da discriminação racial e era necessário superá-lo. As ações afirmativas eram, no entanto, alvo de questionamentos de modo que a ideia de implementá-las no Brasil sofria forte resistências, tanto dentro do governo<sup>16</sup>, como fora dele<sup>17</sup>.

Outro marco importante que ocorreu no governo Fernando Henrique Cardoso foram estudos sistemáticos promovidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que demonstravam que o fosso socioeconômico brasileiro tinha um forte componente racial e que se não ocorressem medidas governamentais sérias e continuadas este fosso tenderia a aumentar<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Sales Augusto dos Santos identifica na figura de Paulo Renato de Souza, Ministro da Educação nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, um forte opositor da adoção de políticas de ações afirmativas (Santos, 2014: p. 60, especificamente nota 20).

<sup>17</sup> Aqui me refiro ao amplo debate que ocorreu na mídia impressa brasileira sobre as ações afirmativas, para maiores detalhes conferir tese de doutorado de Luiz Augusto Campos, *Enquadrando a Esfera Pública: a controvérsia das cotas raciais na imprensa*.

<sup>18</sup> O estudo do IPEA que trouxe maior impacto para o debate sobre as desigualdades raciais entre brancos e negros foi *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90* (Henriques, 2001).

É neste contexto de decadência do mito da democracia racial que o Brasil se preparou para a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e outras Formas Correlatas de Intolerância<sup>19</sup>, realizada em Durban, África do Sul, entre os dias de 31 de agosto e 08 de setembro de 2001. Para imensa surpresa, especialmente da mídia brasileira, que até então não dava atenção à Conferência de Durban, a delegação brasileira apresentou como uma de suas propostas para o combate ao racismo e à discriminação racial a implementação de cotas racial para o acesso de negros ao ensino superior público. É neste ponto que se inicia de modo mais agudo, ao meu ver, o debate atual em torno das ações afirmativas.

Antes as ações afirmativas eram apenas uma possibilidade, mas depois da Conferência de Durban, as ações afirmativas, especialmente na forma de cotas raciais, vão se concretizando e vão colocando cada vez mais em xeque a identidade nacional construída durante o século XX sob a égide da democracia racial. Na medida em que um grande número de instituições de ensino superior público vão adotando medidas de ação afirmativa baseadas em critérios étnico-raciais, de renda ou gênero para aumentar o número de ingressantes afrodescendentes e de outros grupos sociais tradicionalmente marginalizados, tais como indígenas, mulheres negras e populações pobres em geral<sup>20</sup> reforça-se um esforço local e nacional para a promoção de tais políticas.

O fato é que no governo Fernando Henrique Cardoso as políticas de ação afirmativas não foram implementadas como política pública de amplo escopo, houve algumas medidas pontuais em ministérios específicos, tais como Ministério das Relações Exteriores, que estabeleceu o Programa Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia para candidatos negros se prepararem para o seletivíssimo concurso de ingresso do Instituto Rio Branco<sup>21</sup>, ou ainda no Ministério Justiça que instituiu uma programa de cotas fixa aumentar a diversidade em cargos de gerência superior, 20% de afrodescendentes, 20%

---

<sup>19</sup> O trabalho de Rafael Petry Trapp, *A conferência de Durban e o antirracismo no Brasil (1978-2001)* consegue, de modo bastante sólido, mostrar como o Movimento Negro atuou de modo bastante organizado durante a Conferência de Durban para obter resultados internamente ao defender ações reparatórias, como ações afirmativas.

<sup>20</sup> Segundo Rosana Heringer e Renato Ferreira (2009) existiam até o ano de 2009 79 Instituições adotaram Ações Afirmativas no Brasil, sendo 41 Instituições Estaduais, 34 Instituições Federais e 4 Instituições Municipais, 1 Instituição tem um percentual destinado a mulheres negras (UFAL) e 19 Instituições tinham suas vagas destinadas somente a indígenas (UFT, UFGD, UEM, UENP, UNIOESTE, UNESPAR, UNICENTRO, EMBAP, FAP, FECEA, FALM, FECILCAM, FAFICP, FAFIJA, FAEFIJA, FUNDINOPI, FAFIPA, FAFIPAR e FAFI). Sendo a autodeclaração, a forma de identificação dos candidatos ao sistema, era utilizada pela maioria das universidades.

<sup>21</sup> Ver o trabalho de conclusão de curso de Fabíola Cristhina de Lima e Góis Oliveira, *Programa de Ação Afirmativa do IRBr: uma análise dos 13 anos de implementação*.

de mulheres e 5% de portadores de necessidades especiais, mas de fato, o que houve foi o aumento do debate sobre ações afirmativas, mas não foi no governo Fernando Henrique Cardoso que as ações afirmativas se tornaram políticas de governo e de Estado, teria que se lutar mais e no mandato de outro presidente eleito.

#### 4 GOVERNO LULA

Com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República do Brasil em 2003, é criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 21 de março de 2003, Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial, mostrando uma radical transformação na atitude do Estado quanto à questão nacional, pois esta secretaria especial, com status de Ministério ficou encarregada pela articulação e promoção de políticas governamentais de promoção da igualdade racial entre os diversos ministérios. Não por acaso, a sua primeira titular foi Matilde Ribeiro, uma militante histórica do Movimento Negro<sup>22</sup>.

Em 2004, sob tutela do então secretário-executivo do Ministro da Educação, Fernando Haddad<sup>23</sup> é criado o Programa Universidade para Todos (PROUNI)<sup>24</sup>, sob o Projeto de Lei 3.582/2004, mais tarde sancionado na forma de Lei nº. 11.096, de 12 de janeiro de 2005 após aprovação pelo Congresso Nacional, o programa, por meio de isenção fiscal do governo federal, utilizava as vagas ociosas de instituições de ensino superior privadas para o oferecimento de vagas através de bolsas de estudos parciais ou integrais aos estudantes de baixa renda, oriundos de escola pública e com percentual de que conseguirem uma média no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) igual ou superior a 400 pontos, com o destaque que alunos autodeclarados negros teriam um percentual das vagas, a ser definido por cada instituição de ensino superior que aderisse ao PROUNI conforme proporção de sua população nas unidades da federação.

---

<sup>22</sup> Matilde Ribeiro ocupou até 1 de fevereiro de 2008 a SEPPIR quando em função de denúncias de uso irregular do cartão de crédito corporativo acabou renunciando ao cargo de titular da Secretaria.

<sup>23</sup> Mais tarde, julho de 2005, Fernando Haddad tomara posse do cargo de Ministro da Educação, substituindo Tarso Genro, que em meio ao Escândalo do Mensalão assume a presidência do Partido do Trabalhadores

<sup>24</sup> Sobre o PROUNI a dissertação de mestrado de Gabriel Gustavo Tosoni Milanez, *Trajétórias pós-ProUni*: um estudo sobre egressos do Programa Universidade Para Todos na cidade é um excelente trabalho sobre o programa.

Para os membros do Movimento Negro o PROUNI foi um passo insuficiente para a promoção da luta contra o racismo e a desigualdade, na medida que o que se pleiteava era a adoção das ações afirmativas nas universidades públicas, elas eram o foco da demanda, pois nelas eram formadas as elites econômica e política do país. Os diplomas das universidades públicas eram os mais reconhecidos, sem falar que eram os impostos dos mais pobres e dos negros, que financiavam o ensino superior público, historicamente ocupado pelas elites. Não foi ainda durante o governo Lula que as ações afirmativas no ensino superior público se realizaram. Os motivos para isto são focos de debates ainda, mas podemos considerar sem sobra de dúvidas que o governo Lula não se engajou ou suficiente politicamente,<sup>25</sup> do governo Lula possuía uma enorme base apoio no Congresso, nenhum projeto de lei de cotas foi adiante e a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial foi bastante esvaziado pela falta de apoio no Congresso.

O PROUNI foi o primeiro programa de ação afirmativas de grande vulto implementando por um governo até então, cabe ressaltar que os programas de ações afirmativas criadas a partir dos casos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade de Nacional de Brasília (UnB) se deram no âmbito da autonomia universitária, cada instituição de ensino superior poderia criar um programa de ações afirmativas conforme o seu entendimento institucional, mas sofriam o risco de serem considerados anticonstitucionais. Esse risco só foi superado quando em, 25/04/2012, o Supremo Tribunal Federal julgou a ADPF 186 – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental realizada pelo Democratas, partido conservador, contra o programa de cotas da UNB. O julgamento histórico, teve votação unanime dos dez ministros que atuaram processo favoráveis à autonomia universitária e à constitucionalidade das cotas raciais (BAYMA, 2012).

## **5 GOVERNO DILMA**

---

<sup>25</sup> Aqui se segue o entendimento expresso pelo sociólogo Sales Augusto dos Santos que argumenta que houve falta de engajamento político do governo Lula para ir além do PROUNI.

Foi somente com a promulgação da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que o Brasil teve uma lei de âmbito federal que regulamentava uma política de ação afirmativa para o ingresso no ensino superior, 50% das vagas das universidades federal e institutos federais deveriam ser destinadas alunos de escola pública, com renda inferior a 1,5 salário-mínimo per capita, com subcotas para pretos, pardos e indígenas e portadores de deficiência física. E isto se deu porque agora não havia mais obstáculos que o governo federal, sob a gestão Dilma pudesse se opor, o Supremo Tribunal Federal havia afirmado a constitucionalidade das ações afirmativa, e desde 2010 o Movimento Negro pressionava para se avançasse na implementação de ações afirmativas.

Conjugou-se a pressão do Movimento Negro com a mudança de mentalidade em relação ao mito da democracia racial e um governo, que hoje sabemos, vivia os seus últimos momentos de paz e popularidade, 2012, foi o ano em que popularidade da Presidenta Dilma conseguiu superar os índices do ex-presidente Lula, e sem grandes realizações econômicas buscou no campo social impor uma de suas marcas.

## **6 CONCLUSÃO**

Este texto procurou fazer uma breve revisão histórica sobre a adoção de políticas de ações afirmativas, se evidenciou que se hoje o Brasil possui uma política de ações afirmativas voltadas para o ingresso de negros no ensino superior não se deve em hipótese alguma à boa vontade dos governantes, pelo contrário, existiu grande resistência dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma à implementação de políticas de ações afirmativas.

Percebe-se com um olhar mais profundo que sem a organização do Movimento Negro, criado nos estertores do regime ditatorial de 1964, sem o ganho de aprendizado de mobilizações, sem lutas, sem alianças com partidos, especialmente de esquerda, sindicatos e acadêmicos não se conseguiria enfrentar o mito da democracia racial, principal impeditivo para que se reconhecesse que o Brasil possuía práticas discriminatórias. E o grande marco para que os governos brasileiros entre 1995 e 2012 mudassem o discurso da democracia racial para o reconhecimento do racismo institucionalizado foi a Marcha Zumbi dos Palmares pela Cidadania e à Vida em 1995, foi somente depois desta grande manifestação, com mais de trinta mil participantes, que mudanças ocorreram, é verdade que não na velocidade e nem na necessidade da

população, foi necessário lutar muito, mas a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, foi promulgada e instituídas em nível federal as ações afirmativas para negros.

## REFERÊNCIAS

**BAYMA**, Fátima. Reflexões sobre a constitucionalidade das cotas raciais em Universidades Públicas no Brasil: referências internacionais e os desafios pós-julgamento das cotas. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.*, Rio de Janeiro , v. 20, n. 75, p. 325-346, June 2012.

**BRASIL**. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 186/DF* – Distrito Federal. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 30 maio 2018.

**CAMPOS**, Luiz Augusto de Souza Carneiro de. *Enquadrando a Esfera Pública: a controvérsia das cotas raciais na*. Tese (doutorado em Sociologia), UERJ. Rio de Janeiro, 2013.

**CARDOSO**, Fernando Henrique; **IANNI**, Octavio. *Cor e mobilidade social em Florianópolis: aspectos das relações entre negros e brancos numa comunidade do Brasil meridional*. São Paulo, Nacional, 1960.

**DAMATTA**, Roberto. *Notas sobre o racismo à brasileira*. In: **SOUZA**, J. (org.). *Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos*. Brasília: Paralelo 15, 1997.p.69-74

**DOMINGUES**, Petrônio. *Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos*. *Tempo*. 2007, vol.12, n.23, pp.100-122.

**GUIMARÃES**, Antônio Sérgio Alfredo. *A desigualdade que anula a desigualdade: notas sobre a ação afirmativa no Brasil*. In: **SOUZA**, J. (Org.). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 233-242.

**HENRIQUES**, Ricardo. *Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90*. Texto para Discussão 807. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001.

HERINGER, Rosana; FERREIRA, Renato. *Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008*. In: PAULA, Marilene de e HERINGER Rosana orgs: **Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009.

LIMA JÚNIOR, Moacir Marques de. *Pontos sobre o debate acerca das ações afirmativas: o ingresso de negros no ensino superior*. São Paulo; FFLCH/USP (Trabalho de conclusão da disciplina Sociologia da Educação), 2014.

MILANEZ, Gabriel Gustavo Tosoni. *Trajetórias pós-ProUni: um estudo sobre egressos do Programa Universidade Para Todos na cidade de São Paulo* Dissertação (Mestrado em Sociologia) USP. São Paulo, 2016.

OLIVEIRA, Fabíola Cristhina de Lima e Góis. *Programa de ação afirmativa do IRBr: Uma análise dos treze anos de implementação*. Brasília. Senado Federal. 2015.

PAULA, Marilene. de. *Políticas de ação afirmativa para negros no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. (Dissertação de Mestrado em História, Política e Bens Culturais) Rio de Janeiro, FGV. 2010,

PERIA, Michele. *Ação afirmativa: Um estudo sobre a reserva de vagas para negros nas universidades públicas brasileiras. O caso do Estado do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) UFRJ. Rio de Janeiro, 2004.

REIS, Gianne. *O reconhecimento das desigualdades raciais pelo setor privado: uma análise de discurso das ações afirmativas*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) UFF. Rio de Janeiro, 2005.

RIOS, Flavia. *O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010)*. *Lua Nova*. 2012, n.85, pp.41-79.

SALES JÚNIOR, Ronaldo. (2006), "Democracia racial: o não-dito racista". *Tempo Social*, São Paulo, 18 (2): pp. 131-165, novembro.

SANTOS, Sales Augusto dos. *Ações Afirmativas nos Governos FHC e Lula: um Balanço*. *Revista TOMO*, .24, jan.jun. 2014.

SILVA, Graziella Moraes Dias da. *Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul*. *Tempo soc.*, Nov 2006, vol.18, no.2, p.131-165.

**SOWELL, Thomas.** *A ação afirmativa ao redor do mundo: um estudo empírico.* 2ª. Ed. Rio de Janeiro: UniverCidade Editora, 2004.

**TOMEI, Manuela.** (2005), *Ação afirmativa para a igualdade racial: característica, impactos e desafios.* Brasília, Organização Internacional do Trabalho/Brasil.

**TRAPP, Rafael Petry** A conferência. *A conferência de Durban e o antirracismo no Brasil (1978-2001).* Dissertação (Mestrado em História), PUC/RS. Porto Alegre, 2014.

**TURRA, Cleusa.,: VENTURI, Gustavo (org.).** *Racismo cordial: a mais completa análise sobre preconceito de cor no Brasil.* São Paulo: Ática, 1995.