UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
MUSEU NACIONAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM ANTROPOLOGIA SOCIAL

Ação afirmativa: um estudo sobre a reserva de vagas para negros nas universidades públicas brasileiras. O caso do Estado do Rio de Janeiro

Michelle Peria

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Orientador: *Prof.° Dr. Antonio Carlos de Souza Lima*

Rio de Janeiro

2004

***Ação afirmativa*: um estudo sobre a reserva de vagas para negros nas universidades públicas brasileiras.**
O caso do Estado do Rio de Janeiro

Michelle Peria

Dissertação submetida ao corpo docente do Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Aprovada por:

_____
Prof.° Dr. Antonio Carlos de Souza Lima (orientador)

_____
Prof.ª Dr. Giralda Seyferth

_____
Prof.ª Dr. Rosana Heringer

Rio de Janeiro

22 de março de 2004

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a diversas pessoas e instituições pelo apoio e a colaboração no desenvolvimento e na conclusão deste trabalho.

Em primeiro lugar, é preciso dizer que devo, em grande medida, a conclusão desta dissertação, ao apoio intelectual do meu orientador, Antonio Carlos de Souza Lima. Agradeço a ele pelo incentivo e pela colaboração precisa ao longo desses anos.

A Capes, que me concedeu bolsa de Mestrado, permitindo um apoio fundamental à elaboração da dissertação.

Aos professores do Museu, principalmente, Giralda Seyferth e João Pacheco de Oliveira, com quem aprendi bastante e por ter aceitado fazer parte da banca. Agradeço igualmente os professores do Museu, Otávio Velho, Gilberto Velho, Lygia Sigaud e Marcio Goldman.

A Doutora Rosana Heringer, do Centro de Estudos Afro-Brasileiros da Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, a quem devo meus primeiros contatos com a discussão sobre as ações afirmativas no Brasil, assim como por ter aceitado fazer parte da banca

Aos meus colegas do Museu, principalmente, Flavia Pires, Renata Curcio, Mariana Paladino e Ingrid Weber. Também agradeço ao Thaddeus Blanchette pelas discussões, o material emprestado, as criticas e sugestões.

Gostaria de agradecer ainda ao Programa de Políticas da Cor - Universidade Estadual do Rio de Janeiro; Centro de Estudos Afro-Brasileiros - Universidade Candido Mendes do Rio de Janeiro; e à Coordenação Interdisciplinar de Estudos Culturais - Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Resumo

Esta dissertação faz uma análise do processo de construção de uma política pública que visa a aumentar os números de estudantes negros nas universidades brasileiras, tomando como estudo de caso a elaboração e tramitação da Lei n° 3708/2001, que "institui cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso" às universidades estaduais do Rio de Janeiro. O objetivo central da dissertação é, pois, descrever alguns aspectos do *campo político* de uma "politica de cotas" no Rio de Janeiro entre 1993 e 2003, fornecendo elementos para uma discussão sobre as mudanças específicas que atingiram este *campo*. Além disso, são estudadas o discurso de uma política de ação afirmativa na esfera executiva do governo federal, os projetos de lei orientadas pelos princípios da "ação afirmativa" no Congresso Nacional, e as atividades do Deputado estadual Calos Minc (PT/RJ) nesta área. Também é examinado o processo da construção das "políticas de ação afirmativa" nos Estados Unidos.

Abstract

This dissertation pursues an analysis of the process of construction of public policy intended to increase the numbers of black [*negro*] students in Brazilian universities and takes as case study the elaboration and trajectory of law n˚ 3708/2001, which established a 40% quota in Rio de Janeiro's state universities admissions for black [*negro*] and brown [*pardo*] candidates. The central objective of this dissertation is to describe select aspects of the *political field* of a "policy of quotas" in Rio de Janeiro from 1993 to 2003, and, as such, provide elements to discuss the specific changes in the characteristics of this *field*. In addition to this law, the discourse of "affirmative action" in the sphere of the Executive branch of Federal government, legislative proposals oriented by the principles of "affirmative action" in the National Congress, and the activities of Rio de Janeiro State Deputy Carlos Minc (PT/RJ) in this area are observed. A discussion of the construction of "affirmative action policies" in the United States is also presented.

LISTA DE SIGLAS [1]

ALERJ	Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro
CCJ	Commisão da Constituição e Justiça da ALERJ
DSEA	Departamento de Seleção Acadêmica da UERJ
Educafro	Educação e Cidadania para Afro-descendentes e Carentes
EEOC	Comissão para a Igualdade de Oportunidade no Emprego (Equal Employment Opportunity Commission)
FEPC	Comissão para as Práticas Justas de Emprego (Fair Employment Pratice Committee)
GT	Grupo de Trabalho (Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação - RJ)
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MNU	Movimento Negro Unificado
ONG	Organização não-governamental
OFCC	Escritório de Fiscalização dos Contratos com o Governo Federal (Office of Federal Contract Compliance)
PVNC	Movimento Pré-Vestibular para Negros e Carentes
SADE	Sistema de Acompanhamento do Desempenho dos Estudantes do Ensino Médio Mantido pelo Poder Público
SECTI	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação
UENF	Universidade Estadual de Norte Fluminense
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNE	União Nacional de Estudantes
EUA	Estados Unidos da América
CMR	3ª Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata

[1]Lista de siglas mais freqüentemente usdas na dissertação.

SUMÁRIO

Introdução

Capítulo 1 Visão geral da construção da ação afirmativa nos Estados Unidos

1.1 Desafios à segregação legalizada

1.2 "Igualdade de oportunidade no emprego" e a implementação das Ordens Executivas Presidenciais

1.3 A administração Nixon e a revisão do Plano de Filadélfia

1.4 Lei dos Direitos Civis de 1964

1.4.1 Artigo VI e Artigo VII

1.4.2 A Comissão para a Igualdade de Oportunidade no Emprego

1.5 Ação Afirmativa nos tribunais

1.6 Os estados limitam as possibilidades das políticas de ação afirmativa

1.7 Ação Afirmativa no acesso à Universidade

1.7.1 O procedimento de ingresso na Universidade de Michigan

1.8 Comentários finais

Capítulo 2 A política de ação afirmativa no Brasil

2.1 *Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida*

2.2 Considerações sobre a emergência, ou não, de uma política pública de cotas para negros nas universidades públicas

2.3 Projetos de lei orientados pelos princípios da "ação afirmativa" no Congresso nacional: 1983-2000

2.4 Projetos de lei de 1993 do Deputado estadual Carlos Minc (PT/RJ)

Capítulo 3 "Olha, eu vou ouvir a sociedade, eu vou fazer política, eu vou me apresentar, eu vou me mostrar ? Nunca tive essa finalidade." : o *campo político* da Alerj

3.1 A narrativa

3.2 A redação do projeto de lei n°2490/2001: Continentino Porto

3.3 A cobertura da mídia impressa da *3ª Conferência Mundial contra o Racismo da ONU* e suas interpretações locais: a justificativa do projeto de lei

3.4 A mídia impressa como fonte: a redação da justificativa

3.5 Regime de Urgência: a trajetória do projeto na Alerj

3.6 Considerações sobre a votação

3.7 Deslocando programas políticos

Capítulo 4 Vestibular 2003: Reações do público e do governo estadual

4.1 Como as duas leis funcionaram juntas

4.1.1 Cotas para alunos da escola pública

4.1.2 Cotas para negros e pardos

4.2 Reações dentro da UERJ

4.3 Resultados estatísticos do Vestibular 2003 da UERJ

4.3.1 Escola pública

4.3.2 Autodeclaração

4.3.3 Outros resultados

4.4 Processos judiciais -- Reações de candidatos que não se classificaram

4.5 "Aperfeiçoando as leis"

4.5.1 A negociação da definição do problema

4.5.2 Encontros do Grupo de Trabalho do SECTI

4.5.3 Comentários finais

Conclusão

Anexo 1 O período de Reconstrução nos Estados Unidos (1865-1877)

Anexo 2 O Ordem Executiva do Presidente Roosevelt de 1941 e a criação da Comissão para as Práticas Justas de Emprego (FEPC)

Bibliografia

Introdução

O objetivo desta dissertação é refletir sobre o processo de construção de uma política pública que visa a aumentar os números de estudantes negros nas universidades brasileiras,[2] tomando como estudo de caso a elaboração e tramitação da Lei N° 3708 de 2001, que "institui cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso" às universidades estaduais do Rio de Janeiro.[3] A minha intenção não é usar este estudo de caso como base para o desenvolvimento de conclusões gerais sobre tais políticas em todo o Brasil**.** Mais propriamente, espero que este estudo possa fornecer material para estudos posteriores sobre estes tipos de políticas públicas no país.

Ao definir e delimitar o foco deste estudo, escolhi dirigir minha atenção ao processo de formulação de uma solução para o problema do pequeno número de estudantes negros na universidade, ao invés de concentrar-me sobre momentos anteriores da construção do problema em si. Esta abordagem dialoga com Blumer (1971) que formula um programa de estudo concernindo a análise do "processo de definição coletiva [dos problemas socias]" (1971:298). Para Blumer, este processo implica cinco etapas, denominadas por ele: "(1) a emergência do problema social, (2) a legitimação do problema, (3) a mobilização de ações relacionadas ao problema, (4) a formação do plano de ação oficial, e (5) a transformação do plano oficial em sua implementação empírica" (Blumer, 1971: 301). Embora as etapas de Blumer sugiram um movimento linear de passagem de uma para outra, o que poderia ser visto como ligado a uma espécie de modelo de história natural no estudo de estágios pelos quais passa um problema social, acredito que a sua intenção tenha sido, ao invés de fixar categorias imutáveis de compreensão do mundo social, estimular e guiar pesquisadores no sentido de prestar mais atenção à construtividade da vida social, e, como tal, tem particular relevância para o trabalho antropológico. Além disso, não entendo estas etapas como lineares, considero melhor vê-las

---

[2]Na esteira de Sutton e Levinson (2001) e Shore e Wright (1997), considero que as políticas públicas pode tomar uma variedade de formas: de declarações amplas de metas a serem atingidas, até declarações de intenção mais delimitadas e definidas – discursos, decisões judiciais, *leis* - todas elas possuindo a autoridade de estabelecer metas e distribuir bens e serviços aos membros da sociedade.

[3]A lei "institui cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense [...]" (Lei N° 3.708 de 09 de novembro de 2001).

Títulos de livros, jornais, revistas, nomes de julgamentos de tribunais e eventos, assim como os conceitos teóricos, serão sempre grafados em itálico, ao longo da dissertação. Além disso, segundo a praxe tipográfica, o itálico também será empregado como marca de ênfase. Optei pelo uso das aspas duplas para indicar categorias 'nativas' e citações. Aspas simples serão empregadas para assinalar as categorias da autora ou a relativização de algum termo.

como processos que interceptam ou são simultâneos uns aos outros. Por exemplo, como descrevo no capítulo 4, o processo de construção social dos problemas sociais podem freqüentemente ser invertidos, ou seja, as pessoas podem freqüentemente definir e delimitar a sua compreensão do que seja um problema nos termos das soluções que são aceitáveis em um contexto social e político específico.

A afirmação de que há um pequeno número de estudantes negros na Universidade se apóia nos estudos sobre o tema que estabelecem, de forma inequívoca, a desiguladade de oportunidade entre os grupos raciais no acesso ao sistema de ensino superior (Hasenbalg, 1979; Barcelos, 1992; Queiroz, 2002; Teixeira, 2000). Inúmeros livros, artigos, seminários, etc. cofirmam a alegação de que apenas um pequeno número de estudantes negros acede à universidade brasileira, a questão sendo reconhecida como problema social por múltiplos setores da sociedade. A alegação é também mantida por muitos estudos que identificaram a existência de um número expressivo de initiativas – desenvolvidas por parte de organizações da sociedade civil, seja do Movimento Negro, de empresas privadas (ou uma combinação dos dois), entidades ligadas à igreja, setores do governo e grupos em universidades – que visavam a ampliar o acesso de estudantes negros à educação superior no Brasil.

A extensa pesquisa a nível nacional de Heringer (2001), realizada entre 1999 e 2000, sobre as experiências que vêm sendo desenvolvidas como estratégia de combate às desigualdades raciais no Brasil, registrou a existência de um "debate recorrente ao longo da pesquisa sobre a necessidade de ampliação do acesso de estudantes negros ao ensino superior" (2001: 325). A autora classifica em três tipos as ações voltadas para a inclusão da população negra no ensino superior:

> [A] adoção de cotas, embora não haja clareza sobre como esta medida se viabilizaria na prática; pré-vestibulares alternativos; isenção de taxas para inscrição no vestibular, matrícula e uma política de bolsas restrita a algumas poucas universidades privadas (idem).

Dentre as várias experiências voltadas para ampliar o acesso de estudantes negros à universidade, optei por examinar a adoção de um sistema de cotas de admissão. Esta opção está ligada em larga medida à observação, começando na segunda metade de 2001 e intensificando-se em 2002

e 2003, de uma paulatina proliferação de políticas públicas de cotas para negros (e algumas vezes índigenas e estudantes da escola pública) nas universidades públicas.

A mobilização intensa de ONGs e entidades do Movimento Negro e de outros movimentos sociais, e assim como de setores do governo, da academia, da mídia, de fundações e organizações internacionais, etc., durante os diversos estágios do processo preparatório brasileiro da *3ª Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata* (CMR); o momento da Conferência em si, realizada em Durban, África do Sul, na primeira semana de setembro, 2001; o anúncio do Presidente Cardoso do apoio à proposta de "cotas ou outras medidas afimativas que promovam o acesso de negros às universidades públicas", incluídas no documento oficial brasileiro preparado para o evento[4]; e a inédita cobertura da mídia impresssa do evento, assim como as questões discutidas a partir dela (todas analisadas em detalhe no capítulo 3 desta dissertação), foram elementos cruciais no início do processo de estabelecimento de cotas de admissão para estudantes negros nas universidades públicas.[5]

O primeiro exemplo disso ocorreu em 2001, quando os deputados da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj) aprovaram duas leis estabelecendo sistemas de cotas de admissão para "as populações negra e parda" (40%) e estudantes da escola pública (50%) em todas as Faculdades de Gradução da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Também em 2001, a Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS) adotou um plano de cotas que reservava 50% das vagas

---

[4]Relatório do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo, Desigualdade Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. 2001.

[5]Na esteira da CMR (2001), cotas para negros foram também implementadas na esfera de empregos do governo federal. O primeiro exemplo deste processo foi a Portaria n° 202, assinada a 4 de setembro de 2001, pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Jungmann (*Folha de São Paulo*, 5/9/2001). Esta portaria representa o primeiro programa no país, legalmente definido, que estabelece cotas para negros e negras na contratação de empregados. A portaria estabelece uma cota de 20% para negros e negras na contratação de empregados na estrutura institutional do Ministério e do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra), e também determina que empresas com contratos com o Ministério, incluindo organizações internacionais de cooperação técnica, empreguem um mínimo de 20% de negros e negras. O próximo passo no estabelecimento de cotas no Governo Federal foi tomado pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, o ministro Marco Aurélio Mello, quando em dezembro de 2001 anunciou que as empresas que prestam serviços ao Supremo Tribunal Federal (STF) deverão ter 20% de negros no quadro de empregados (*Jornal do Brasil*, 7/12/2001). Em 20 de dezembro de 2001, o Ministro da Justiça, Aloysio Nunes Ferreira, assinou a Portaria n° 1156 que institui o "Programa de Ações Afirmativas do Ministério da Justiça" estabelecendo uma cota de 20% para afrodescendentes, 20% para mulheres, e 5% para deficientes físicos ou mentais na ocupação de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) e nas contratações de empresas prestadores de serviços. Como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Portaria do Ministério da Justiça extende-se a todas as companhias com contrato com o Ministério (Portaria n° 1156, 20 de dezembro de 2001; *Folha de São Paulo*, 20/12/2001).

para estudantes carentes e 10% para portadores de deficiência, e a Universidade Estadual do Mato Grosso (UNEMAT) criou o programa "Terceiro Grau Indígena" que oferece 200 vagas para indígenas com o objetivo de formar professores do Ensino Fundamental para este segmento da população. No ano seguinte (2002) a Universidade Estadual da Bahia (UNEB) implementou uma "cota" de 40% para afro-descendentes (compreendidos como pretos e pardos, de acordo com as categorias utilizadas pelo censo) em todos os cursos de graduação e pós-graduação. Ainda em 2002, a Universidade Estadual de Paraná (UEPR) começou a reservar 2 vagas em cada curso para indígenas. Em 2003, a Universidade Federal de Brasília (UnB) tornou-se a primeira universidade federal a adotar um sistema de cotas para negros (20%). Em agosto de 2003, a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS) iniciou um sistema de cotas no processo de admissão – 20% para negros e 10% para indígenas. Varias outras universidades têm propostas elaboradas para o estabelecimento eventual de programas semelhantes e o Ministério da Educação e Cultura está interessado na possibilidade de implantar programas como estes no sistema federal universitário. Uma clara justificativa para o privilégio da caso do Rio de Janeiro é a extrema relevância da experiência, como a primeira experiência do tipo no país, servindo de 'laboratório' para todas as outras instituições de educação superior no país.

Um fio condutor comum atravessando cada um dos capítulos da dissertação é a questão do uso de um sistema de cotas de admissão na Universidade e/ou no trabalho para beneficiar segmentos específicos da população. No capítulo 1 essa questão é tratada no contexto da ampla discussão sobre o desenvolvimento de práticas da "ação afirmativa" nos Estados Unidos,[6] enquanto os capítulos 2, 3, e 4 examinam momentos específicos do debate e prática de uma "política de cotas" para negros no contexto brasileiro. O capítulo 2 examina alguns exemplos de momentos em que uma política de ação afirmativa, às vezes incluindo o estabelecimento de cotas para a população negra no emprego, educação superior, e na mídia, têm aparecido na agenda de ONGs e organizações do Movimento Negro, de políticos, e em instituições do poder executivo

[6]Nos EUA o termo "ação afirmativa" designa normalmente as políticas públicas sensíveis a questões de raça e/ou gênero. Contudo, o termo permanece objeto de considerável debate e confusão no país. Uma definição pode ser encontrada em um Relatório de 1995 endereçado ao Presidente dos Estados Unidos sobre o estado atual dos programas de ação afirmativa, que define a política como consistindo em: "[…] any effort taken to expand opportunity for women or racial, ethnic and national origin minorities by using membership in those groups that have been subject to discrimination as a consideration [in decision making or distribution of goods and services]." Edley, Christopher e Stephanopoulos, George. 1995. *Affirmative Action Review, Report to the President*. Washington D.C. Disponível em: http://www.womenhistory.about.com/cs/affirmativeaction/

do governo federal. Este capítulo apresenta uma visão detalhada das atividades específicas do Deputado estadual do Rio de Janeiro Carlos Minc (PT/RJ) nesta área. O capítulo 3, núcleo central desta dissertação, toma como estudo de caso o processo de elaboração e tramitação da Lei N° 3708 de 2001, que trata da obrigatoriedade de reservar um mínimo de 40% das vagas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro "para as populações negra e parda", e o capítulo 4 examina o processo de "aperfeiçoamento" desta lei.

Esta dissertação privilegia a mecânica administrativa da proposição legislativa que concerne o aumento de negros na universidade, e não apresenta uma análise da lógica que informa os vários argumentos e posições tomadas na prática da utilização de cotas para negros na admissão a universidades.[7] Ao delimitar o escopo deste estudo optei também por não entrar na discussão sobre as diferentes idéias que informam as compreensões do conceito de raça ou as várias maneiras com que estes conceitos são empregados na construção de categorias ou grupos sociais. Neste sentido, também escolhi omitir uma discussão sobre as práticas de classificação de pessoas, por "raça" e/ou "cor", e "etnicidade" empregadas no Brasil e nos EUA, e sobre as maneiras como estas práticas operam em conjunção com políticas públicas voltadas para um segmento específico da população.

No contexto dos momentos 'oficiais' da construção de uma política pública do governo, procuro, neste trabalho, revelar alguns dos dispositivos micro-sociais envolvidos na construção de um projeto de lei de cotas. Compreendendo esta construção como um processo social coletivo, este estudo examina a maneira pela qual uma demanda social pode ser levada ao legislativo estadual, as várias maneiras com que pode gerar pressão sobre um político para formular uma proposta legislativa, as escolhas individuais feitas durante o processo, e os diferentes graus de participação pública no processo. Com este intuito, esta dissertação apresenta dois exemplos de elaboração de projetos de lei determinando a implementação de sistemas de cotas para segementos específicos da população no acesso à universidade pública, e analisa a interação dos atores sociais e seus interesses em cada processo. O objetivo é mapear

[7]Para uma discussão sobre os argumentos pró e contra a adoção de políticas públicas para segmentos específicos da população do Brasil que no final favorece a sua utilização, ver: Guimarães, Antonio Sérgio Alfredo. 1999. *Racismo e Anti-Racismo no Brasil*. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo, Editora 34; Gomes, Joaquim Barbosa. 2001. *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar. Contra a utilização destas políticas, ver: Fry, Peter e Maggie, Y. 2002. "O debate que não houve: a reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras". Rio de Janerio: *Enfoques – Revista Eletrônica*, vol. 1, n° 1, pp. 96-117. Disponível em: <**http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br**>; Grin, Mônica. 2001. "Políticas de ação afirmativa e ajustes normativos: o Seminário de Brasília". São Paulo: *Novos Estudos Cebrap*, n° 59, março, pp. 172-92.

um segmento do *campo político* da construção desse tipo de legislação na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro de 1993 até 2003, a fim de tentar perceber as mudanças ocorridas no *campo*.[8]

Esta pesquisa foi executada entre fevereiro de 2002 e fevereiro de 2003. Os dados utilizados na análise foram coletados durante uma serie de reuniões públicas e privadas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, conferências e seminários na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), entrevistas e conversas com políticos locais e outros atores sociais envolvidos, e uma vasta gama de textos, incluindo relatórios, editorias, artigos acadêmicos e documentos do poder executivo federal. Todos os 'informantes' foram informados sobre o projeto de pesquisa e perguntados sobre se os seus nomes poderiam ser ou não mencionados na dissertação. Nos poucos casos em que eles quiseram se manter anônimos substitui o nome real por um nome falso, ou por título evocativo (i.e. líder de uma entidade do Movimento Negro, líder do movimento estudantil, etc.).

Minha abordagem para este trabalho dialoga com o conceito de *campo* de Bourdieu, na medida em que tento construir uma análise da esfera de produção de políticas públicas 'oficiais' centrada em termos relacionais (Bourdieu 1991; Bourdieu and Wacquant, 1992). Enquanto contextos de embate pelo controle sobre recursos valorizados, o conceito de *campo* de Bourdieu fornece uma útil ferramenta analítica que pode ajudar a construir uma perspectiva relacional do mundo social e das reparações empíricas do poder (Bourdieu and Wacquant, 1992: 228). Este conceito é também útil para definir o campo de estudo. Embora devamos entender *campos* como definindo a estrutura do espaço social, Bourdieu usa o conceito para definir o vasto leque de fatores que formam comportamentos, ao invés de delimitar uma área precisa de atividade.

---

[8]Embora eu tenha escolhido focalizar o processo de formação de um plano de ação como resposta ao problema do pequeno número de estudantes negros na Universidade, que teve lugar na esfera legislativa do governo do Estado do Rio de Janeiro, reconheço que esta é apenas um dos contextos em que este processo se deu. A mobilização e a ação em torno da questão também teve lugar, por exemplo, nos movimentos sociais, ou no contexto das universidades, ou entre as duas. De fato, a construção e implementação de atividades visando a solucionar o problema do pequeno número de estudantes negros na Universidade têm sido historicamente articuladas por organizações da sociedade civil (entidades e ONGs do Movimento Negro e outros movimentos sociais, entidades ligadas à igreja, grupos em universidades e algumas empresas privadas) e raramente, se de todo, por setores do governo ou da universidade. Como observou Heringer (2000), a despeito da sólida existência de um debate sobre essa questão em todo o país, em geral, nem as universidades públicas, nem o Ministério da Educação e Cultura, ou outros formuladores de políticas públicas para a educação superior no país, formularam iniciativas para tratar da questão (Heringer, 2000: 325-326). Moehlecke (2000) também observa que iniciativas para promover um aumento do número de negros na educação superior, até 2000, foram em grande medida restritas a setores da sociedade civil – entidades e ONGs do Movimento Negro e empresas privadas. De qualquer modo, como vimos, esta situação está mudando e setores do governo e da Universidade estão cada vez mais envolvidos no processo de formulação e implementação de políticas públicas e de programas que visam à ampliação do acesso de estudantes negros à Universidade.

Ao definir o 'campo' antropológico de estudo, este trabalho também é orientado pela perspectiva metodológica de uma antropologia de políticas públicas, que exigem:

> a reconceptualização do "campo": não como uma comunidade local discreta ou como uma área geográfica limitada, mas com um espaço social e político articulado por meio de relações de poder e sistemas de governo (Shore e Wright, 1997: 12).

Sumário dos capítulos

Esta dissertação começa com uma discussão da emergência das chamadas "políticas públicas de ação afirmativa" nos Estados Unidos. Considero que o que compreendemos comumente por ação afirmativa nos EUA não se desenvolveu de uma só vez, nem de acordo com um único grande esquema político. Ao contrário, ela emergiu gradualmente, tomando formas e nomes específicos em momentos e lugares históricos específicos. É uma complexa colcha de retalhos de medidas usadas em uma grande gama de práticas e discursos privados e governamentais, e entender o que ela realmente seja não é uma tarefa simples. Trata-se de uma prática que está interligada de fato com a história constitucional, a formação do estado e a construção da nação. [9]

O Capítulo 1 apresenta uma descrição da política federal de "ação afirmativa", a medida em que ela foi articulada pelas agências administrativas de direitos civis e as cortes nos anos sessenta e setenta nos Estados Unidos. Este capítulo descreve a maneira pela qual um grupo de práticas administrativas, orientadas para obter "resultados" concretos, foram inventadas como maneira de implementar leis e ordens executivas de direitos civis, proibindo a discriminação e exigindo a promoção da "igualdade de oportunidade" para minorias (entendidas aqui, geralmente, como negros [*Blacks*] a às vezes também como mexicanos-americanos [*Mexican-*

[9]Os Anexos 1 e 2 desta dissertação contêm discussões sobre momentos específicos da história dos EUA de fundamental importância na formulação de uma política de ação afirmativa no país. O Anexo 1 trata do período pós-guerra civil, conhecido como a Reconstrução (1865-1877), e oferece um resumo das emendas da Constituição Federal, atos e programas de direitos civis aprovados pelo Congresso Nacional, a medida em que eles definiram a política nacional no pós-guerra. Descrevo o programa congressional, a Secretaria de Libertos [*Freedmen's Bureau*], enquanto exemplo do que pode ser considerado o primeiro programa de ação afirmativa do país. O Anexo 2 trata das circunstâncias em torno da criação da Ordem Executiva #8802, a primeira Ordem Executiva a delimitar uma política anti-discriminatória no emprego, assinada pelo Presidente Roosevelt em 1941. Examino a complexa relação entre uma série de fatores de ordem local, nacional e internacional, que constituem o início da abordagem governamental de implementação de práticas de contratação anti-discriminatórias, e que estabeleceriam um precedente para a política de direitos civis do poder executivo nos anos sessenta.

Americans] e/ou latino-americanos [*Hispanic Americans*]) e mulheres, no mercado de trabalho, na educação, e em outras instituições públicas e privadas. Apresento também uma breve discussão sobre os programas de ação afirmativa empregados no processo de ingresso às universidades e sobre a maneira como eles têm sofrido modificações a partir de várias decisões da Suprema Corte e plebiscitos estaduais [*state referendums*]. Ao longo deste capítulo, presto especial atenção à maneira como a questão de "cotas" foi formulada.

Críticos apontaram a importância do modelo norte-americano de ação afirmativa e das políticas raciais dos EUA, em geral, na constituição do campo destas discussões no Brasil. O fato é de qualquer forma flagrante a qualquer observador da discussão na sociedade brasileira. A questão sobre em que medida e com que fins as experiências de ação afirmativa nos EUA vieram a ser traduzidas no contexto do debate brasileiro até agora é um elemento importante na discussão. Obviamente não há *uma* resposta para ela. No entanto, talvez algumas observações gerais possam ser feitas. Como aponta Heringer: "[...] no Brasil, as políticas de ação afirmativa tal como implementadas nos EUA são geralmente compreendidas de uma forma estreita, simplificada e freqüentemente distorcida" (Heringer, 1999: 1). Dito de outra maneira, no interior da discussão brasileira, a ação afirmativa nos EUA parece ser quase sempre representada como uma coisa: cotas para negros nas admissões a universidades e em empregos. Com certeza, no contexto da discussão brasileira sobre políticas públicas para combater as desigualdades raciais, a palavra "cota" permeou o léxico do debate a tal ponto que em muitos casos ela é entendida e identificada muito mais imediatamente do que o termo ação afirmativa. Além disso, cotas são vistas comumente como tendo sido implementadas nos EUA através de decretos presidenciais ou de legislação específica. Uma narrativa que encontramos de tempos em tempos na mídia impressa brasileira é a de que "cotas para negros" no emprego e na universidade foram decretadas pelo presidente Kennedy na década de 60 na esteira do movimento pelos direitos civis.[10]

---

[10]De um artigo publicado no *Jornal do Brasil* na véspera da *3ª Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata* (CMR): "Na crista da violência entre brancos e negros americanos, nos anos 60, o presidente John Fitzgerald Kennedy criou o termo "ação afirmativa" e sancionou um ato que determinava uma cota de negros nas empresas. O princípio, que passou a vigorar também nas universidades americanas, demarcava 12% das carteiras para alunos afro-americanos" (*Jornal do Brasil*, 26/08/01). De um artigo publicado no *Correio da Bahia* (2002) que anunciava o estabelecimento de uma cota de 40% para negros na Universidade Estadual da Bahia (UNEB): "O historiador Ubiratan Castro, presidente do Centro de Estudos Afro-orientais (Ceao), da Universidade Federal da Bahia, [...] disse que o objetivo da cota é formar um profissional de alto nível e permitir a criação de uma classe média negra no Brasil, como ocorreu nos Estados Unidos, quando o sistema de reserva de vagas para negros nas universidades foi adotado, [...] a partir dos anos 60"

A representação da ação afirmativa nos EUA como decreto do poder executivo implementando cotas pode ser também facilmente encontrada em outros lugares além da mídia impressa: justificativas de proposições de leis institutindo cotas no emprego e na educação superior, discursos de Secretarias, Senadores, e Ministros do Governo advogando a adoção de cotas nas universidades e no emprego freqüentemente empregam esta representação da ação afirmativa dos EUA.[11]

Embora deva existir um certo grau de relação entre a representação da "ação afirmativa" dos EUA como decreto legal implementando "cotas para negros", e o estabelecimento de um corpo de leis implementando "cotas para negros" no Brasil, ao invés de pensar o problema por meio de um vínculo causal, procurei contribuir de alguma forma para a discussão sobre estas políticas no Brasil, apresentando uma visão geral da emergência e do desenvolvimento de políticas deste tipo nos EUA. Não pretendo de nenhuma maneira dizer que estes empréstimos ou esta interlocução sistemática entre os dois países implique em uma maior 'criatividade' ou 'originalidade' legal da parte dos Estados Unidos, ou que o Brasil teria passivamente aplicado uma discussão social e dilemas estranhos que emergiram em um outro contexto nacional. A acusação de empréstimo e aplicação de um modelo político que desrespeita a 'realidade social brasileira', imputada aos movimentos sociais, é, na verdade, uma posição muito bem representada no quadro do debate sobre a implementação ou não de cotas para negros no Brasil. Como tal ela permanece ancorada dentro de uma perspectiva analítica comparatista estrutural

---

(*Correio da Bahia*, 21/07/2002). "País pioneiro no estabelecimento de cotas, os Estados Unidos promoveram a aplicação do sistema nas universidades e nas empresas privadas" (*Correio Braziliense*, 27/02/2002). "Um dos alvos prioritários das ações afirmativas é a educação, vista por muitos como a principal forma de permitir à população negra alcançar o padrão de vida médio dos brancos. Por isso algumas propostas defendem que as universidades devem reservar uma parte das suas vagas para alunos negros, como ocorreu nas Estados Unidos" (*Revista Raça Brasil* , novembro 1997: 73).

[11]No discurso de abertura de uma conferência internacional sobre ação afirmativa, que teve lugar em Brasília em 1996, o Senador Marco Maciel (PFL/PE) dizia: "Vencer o preconceito que se generalizou e tornar evidente o débito de sucessivas gerações de brasileiros para com a herança da escravidão que se transformou em discriminação é apenas parte do desafio. [...] Se vamos consegui-lo com o sistema de cotas compulsórias no mercado de trabalho e na universidade, como nos Estados Unidos [...] é uma incógnita que ninguém ousará de antemão responder" (Maciel, 1997: 20). Em uma conferência que assisti na UERJ, em abril de 2003, a secretaria da recém criada Secretaria Nacional da Promoção de Igualdade Racial, Matilde Ribeiro, falou sobre "a política de cotas adotada nos Estados Unidos para negros" e sugeriu que Brasil imitasse este modelo. A justificativa do projeto de lei da proposta legislativa n° 2490 de 2001, que estabeleceu uma cota de 40% para negros e pardos nas universidades públicas estaduais do Rio de Janeiro dizia o seguinte: "Nos Estados Unidos da América do Norte, país no qual o racismo é evidente, o presidente John Fitzgerald Kennedy decretou ainda na década de 60, que 12% (doze por cento) das vagas nas universidades ficassem reservadas para a população negra. Percentual que correspondia à exata proporção da população negra da sociedade americana."

que eu procurei conscientemente evitar. Portanto, gostaria que o meu projeto fosse considerado um projeto *anti-comparatista*, que só estuda a implementação de "políticas de cotas" para "negros" no ingresso a universidades e a construção do debate nos Estados Unidos sobre questões análogas, a fim de nuançar e complicar um pouco mais o debate sobre estas questões no Brasil.

No capítulo 2 examino alguns exemplos de momentos em que uma política de ação afimativa estava na agenda de ONGs e entidades do Movimento Negro, políticos, e instituições do poder executivo do governo federal. O objetivo deste capítulo é também identificar as arenas políticas nas quais uma política pública de cotas para negros – no emprego, na educação superior e na mídia – foram propostas. Com este objetivo, este capítulo apresenta uma tabela resumindo os projetos de lei orientados pelos princípios da ação afirmativa no Congresso Nacional entre 1983-2000, e discute as atividades do Deputado estadual Carlos Minc (PT/RJ) nesta área.

O capítulo 3, núcleo central da dissertação, apresenta uma visão detalhada da trajetória da primeira lei que criou um sistema de cotas para negros e pardos nas universidades no país. Este capítulo examina a cobertura da mídia impressa brasileira da *3ª Conferência Mundial contra o Racismo* (CMR), especificamente a representação proposta pela mídia impressa brasileira do sistema de cotas para negros nas universidades públicas, como *a* demanda da sociedade civil e dos representantes do governo na CMR na África do Sul, e os efeitos desta cobertura jornalística no contexto da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj), onde atores sociais locais agarraram oportunisticamente a frase e apropriaram-na para seus próprios fins. Este caso empírico descreve o impacto da mídia impressa sobre uma agenda política e o processo de feitura da lei. O conceito de *campo político* de autoria de Pierre Bourdieu, elaborado em *Language and Symbolic Power* (1991), nos ajudará a pensar a forma específica de luta que é imposta aos atores políticos da Alerj. Compreendendo a *relativa autonomia* deste *campo político* específico, o seu caráter dual de inter-relação e indepedência de forças externas, será especialmente importante na construção de uma análise centrada em termos relacionais deste processo político específico.

O capítulo 4 contém uma explicação sobre a maneira como o vestibular 2003 da UERJ transcorreu a partir da promulgação das leis de cotas, apresentando alguns resultados estatísticos daquele vestibular. Neste capítulo também ofereço uma discussão sobre as reações a estes resultados, e apresento material etnográfico coletado durante vários encontros ocorridos na

Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia, e Inovação do Rio de Janeiro (SECTI) com o objetivo de discutir a "crise" após a publicação dos resultados do vestibular. Estou particularmente interessada em examinar o que estava em jogo na decisão da Secretaria Estadual de "defender" as leis de cotas contra "ataques judiciais". Estou interessada também em como o processo de definição e redefinição da solução do problema pode ser usado para configurar e definir a compreensão do problema em si, assim como o fato de outras questões correlatas terem sido excluídas ou incluídas no processo. Por exemplo, o que ocorre no processo ao se concordar com uma ação 'oficial'? Em que medida isso é um produto de uma barganha na qual diversas visões e interesses são acomodados? Neste último estágio do processo legislativo, o estado, representado pela administração da SECTI, buscou ativamente a participação da Universidade, ONGs e entidades do Movimento Negro, e outros movimentos sociais, no "aperfeiçoamento das leis". É importante perguntar-se o por que disso, isto é, examinar o que está em jogo no desejo da Secretaria do Estado, ao incorporar membros dos movimentos sociais e da Universidade no *campo político* de uma "política de cotas", neste momento específico, que vozes são "ouvidas" no processo, e quais interesses prevalecem.

Capítulo 1 Visão geral da construção da ação afirmativa nos Estados Unidos

O que representou o termo ação afirmativa nos Estados Unidos e o que ele representa hoje em dia? Embora o termo tenha começado a ser usado regularmente apenas em torno dos anos sessenta, as *idéias* de ação afirmativa circulam há muito mais tempo. De acordo com Skrentny, o conceito vem do centenário conceito legal inglês de *eqüidade*, que basicamente surgiu para contrabalançar a dureza do sistema de leis comuns [*common laws*]. Ao invés de seguir rigidamente a "letra da lei", o sistema de eqüidades julgava casos de acordo com um grupo de princípios gerais ligados a questões de justiça [*fairness*] (Skrentny, 1996:6). O termo ação afirmativa foi primeiro utilizado nos EUA, na legislação trabalhista de 1935 [*National Labor Relations Act* (NLRA)] e, neste contexto, ele significava que um empregador não podia discriminar contra qualquer um que pertencesse ao sindicato. Sob esta legislação qualquer empregador que fosse descoberto discriminando contra um empregado (i.e. despedisse do emprego por causa de seu envolvimento com o sindicato) seria obrigado a fazer uma "ação afirmativa" para remediar a situação (i.e. recontratar o empregado) (Parte 10 (c) NLRA 1935).

Hoje em dia a noção e a prática de ação afirmativa significam algo diferente do que uma política anti-discriminatória que busca ações compensatórias em prol de alguém que foi alvo de um ato de discriminação cometido no passado. A noção moderna do termo normalmente se refere a programas (públicos e privados) que buscam aumentar a presença de indivíduos pertencentes a minorias de raça, etnia, origem nacional, ou gênero, na educação, no mercado de trabalho, e em outras esferas da vida pública. No entanto, a maneira com isto *funciona* permanece o objeto de intensa discussão e confusão. Uma definição simplificada da prática pode ser encontrada no relatório de 1995 endereçado ao Presidente dos Estados Unidos sobre o estado dos programas federais de ação afirmativa, que define ação afirmativa como:

> […] any effort taken to expand opportunity for women or racial, ethnic and national origin minorities by using membership in those groups that have been subject to discrimination as a consideration [in decision making or distribution of goods and services]" (Edley e Stephanopoulos, 1995).

No sentido de tentar entender a maneira como a prática atual da "ação afirmativa" foi construida, este capítulo apresenta uma descrição da política federal de ação afirmativa e da maneira como ela foi elaborada pelas agências administradoras de direitos civis nos anos sessenta e setenta.

1.1 Desafios à segregação legalizada

O estudo sobre as relações racias nos Estados Unidos, *An American Dilemma* (1944), encomendado pelo governo a Gunnar Myrdal, predizia que os Estados Unidos deveriam esperar mudanças positivas no que toca as políticas e práticas raciais com a intensificação da Segunda Guerra mundial. Ele argumentava que a guerra reviveria a ideologia americana da 'democracia' (tanto interna quanto externamente), que, por sua vez, exporia a natureza contraditória da crença/padrão de comportamento branco, denominado por ele, "*dilema americano*". A exposição continuada do dilema, argumentava Myrdal, provocaria uma aumento cada vez maior na direção de reconciliar o comportamento racista dos brancos com o cerne dos ideais democráticos de igualdade e liberdade.

Conforme demonstram os dados, no entanto, a luta contra o racismo no exterior não produziu uma quebra nas práticas e políticas racistas, como predissera Myrdal. Ao contrário, as atitudes racistas attitudes resistiram aos ideais de guerra, e a posição subordinada dos negros permaneceu intacta. Anos depois da guerra, a segregação legalizada, no estilo "Jim Crow" continuava nos estados do sul, no mercado de trabalho, e nas forças armadas.[12]

Apenas no final dos anos quarenta, perto de um século após a emenda constitucional que eliminava qualquer base legal para discriminação, é que o governo Federal e a Suprema Corte começaram a tomar medidas significativas no sentido de desmantelar o sistema de segregação legalizada. Uma iniciativa importante veio da administração Truman em 1946. Naquele ano o Presidente Truman criou uma comissão composta de negros e brancos ilustres a fim de examinar o que era então denominada a "questão negra" [the "*Negro Question*"], e, ao final, abraçou publicamente as suas recomendações de estender direitos civis a todos os cidadãos – eliminando a segregação racial, instituindo práticas anti-discriminatórias no mercado de trabalho, criando leis federais que proibiam linchamentos e a cobrança de taxas para uma pessoa poder se registrar para votar. Então, em 1948, um pouco antes das eleições presidenciais, e sob crescente pressão dos sindicatos operários negros, organizações de direitos civis, e dos seus aliados, Truman emitiu a Ordem Executiva n° 9981, que exigia "igualdade de tratamento e oportunidade" para todos nas forças armadas, independente de "raça", "cor", "religião" ou "origem nacional" (Winant 2001;

[12]Para uma discussão sobre a segregação legalizada no estilo "Jim Crow" ver Anexo 1.

Kryder 2000:252; Executive Order n° 9981).[13] Outro passo importante ocorreu em 1954 com a decisão da Suprema Corte no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*. Ao contrário da decisão *Plessy* "separado mais igual" ["*separate but equal*"] de 1896 – a decisão judicial que serviu de pilar sobre o qual foi construído e mantido o sistema de segregação legal nos EUA - no caso *Brown,* a decisão da Corte considerou inconstitucional o uso de classificações raciais para segregar escolas públicas.[14]

A des-segregação racial das forças armadas e das escolas públicas levou mais de uma década para se completar. Dez anos após a decisão no caso *Brown*, a maioria das escolas públicas (75% das escolas distritais dos estados do sul) continuava ainda segregada (Zinn, 1986: 441). O protesto e a rebelião do movimento pelos direitos civis e de outros grupos da sociedade civil organizados, começou a aquecer-se. Marchas, demonstrações de protesto, boicotes aumentaram. Em resposta a uma série de fatores, dentre os quais se destaca a pressão do crescente movimento civil exigindo mudanças, em 1960 o governo federal começou a implementação de ordens executivas presidenciais e leis de direitos civis que prometeram igualdade de voto e práticas de emprego mais justas.[15]

1.2 A "Igualdade de oportunidade no emprego" e a implementação das Ordens Executivas Presidenciais

Assinada pelo Presidente John Kennedy em 6 de março de 1961, a Ordem Executiva n° 10925 é largamente conhecida como a estréia do termo ação afirmativa no contexto de direitos civis. Apoiando-se no precedente estabelecido pela ordem anterior do Presidente Roosevelt,[16] a ordem de Kennedy foi a primeira a requerer que contratantes federais "take affirmative action to ensure that applicants are employed, and that employees are treated during employment,

[13]Porém, como observa Kryder, esta ordem não determinou a integração das forças armadas: "Full integration actually arrived via war. The Korean conflict [junho de 1950 – julho de 1953] began with segregated Army forces, but by Armistice, 90 percent of black soldiers served in integrated units […]"(Kryder, 2000: 252).

[14]Contudo, como aponta Thomas, em um nível mais profundo, a interpretação da corte da "cláusula de igualdade de proteção" ["*equal protection clause"*] na decisão de *Brown* reteve muito do caráter simplesmente formal de *Plessy*. Como o julgamento em *Plessy*, a Corte no caso *Brown* interpretou a 14ª Emenda da Constituição Federal como provendo igualdade legal formal. Escreve Thomas: "Nothing in *Brown* provided a constitutional basis for attacking the many and massive material disparities between public schools in white and black neighborhoods [...] the continuing subordinate social and economic status of African-Americans remained beyond the scope of the Equal Protection Clause" (Thomas, 1999:333-334). Para uma discussão do caso *Plessy* ver Anexo 1.

[15]Vale notar, no entanto, que, se o governo Federal tivesse querido, ele teria podido lançar mão de legislação já existente (aprovada durante os anos imediatamente posteriores à Guerra Civil), para apoiar a eliminação da segregação racial no país. Ver Anexo 1 para uma discussão dessa legislação.

[16]Para uma discussão da Ordem Executiva n° 8802, assinada pelo Presidente Roosevelt em 1941, ver Anexo 2.

without regard to their race, creed, color or national origin." A ordem de Kennedy também requeria que as agências do governo recomendassem "medidas positivas" para a eliminação da discriminação na contratação e no emprego, e estabeleceu a Comissão Presidencial de Igualdade no Emprego para administrar a obedência à ordem (Executive Order n° 10925, Part III. Sec. 301).

Em 1965, o Presidente Lyndon Johnson expediu a Ordem Executiva n° 11246,[17] que, como a ordem de Kennedy de 1961, exigia que o governo federal e todas as empresas que efetuassem contratos com o governo federal tomassem "ações afirmativas" a fim de corrigir as deficiências na contratação de minorias e mulheres (Executive Order n° 11246).[18] Embora o objetivo da ordem executiva de Johnson fosse explicitado em linguagem semelhante a do Presidente Kennedy, durante a administração Johnson, a política federal de ação afirmativa no emprego começou vagarosamente a mudar. A ordem de Johnson abolia a Comissão Presidencial de Igualdade no Emprego (criada pela ordem anterior de Kennedy) e transferia suas responsabilidades ao recém criado Gabinete de Fiscalização de Contratos com o Governo Federal (OFCC) – no Ministério de Trabalho. No decurso da administração Johnson, o OFCC gradualmente caminhou para uma abordagem numérica na implementação da ordem. No início, requer-se que contratantes federais desenvolvessem por escrito "planos de ação afirmativa" (AAPs) para o recrutamento e contratação de minorias (negros e às vezes mexicano-americanos e hispânicos) e mulheres, além de documentar os seus esforços nesta área.

A idéia de que práticas "afirmativas" devem ser efetuadas, sem se levar em conta evidências de atos de discriminação em uma companhia, estava apoiada, em parte, na observação de que nem todas as práticas de emprego, que efetivamente continuavam a excluir minorias e mulheres de empregos e de promoções, i.e., baseando-se em contato de "boca a boca" para a contratação de empregados, que indicavam amigos para o emprego - poderiam ser necessariamente vistas como tendo sido motivado por atitudes e crenças racistas ou sexistas (Leonard, 1997: 88-89; U.S. Civil Rights Commission, 1977, "*Statement on Affirmative Action*").

---

[17]Na esteira da Lei dos Direitos Civis de 1964 [*Civil Rights Act of 1964*], a ordem de Johnson foi implementada com a intenção de expandir o escopo legal da Lei de 1964, passando a incluir a área de contratos federais (Walters 1995: 130).

[18]Em 1967, Johnson assinou Ordem Executiva n°11375, emendando a ordem anterior (n° 11246) a fim de beneficiar também a mulheres.

Eventualmente, o OFCC iniciou um programa que conferia contratos federais a empresas que estabelecessem "metas e cronogramas" no recrutamento e contratação de minorias e mulheres. Mas o plano, chamado "Plano da Filadélfia", foi interrompido sob pressão da Secretaria Geral de Contabilidade, que considerava ser injusto requerer que firmas, com contratos com o governo federal se submetessem a um plano tão vago, que não dispunha de padrões mínimos para a contratação de minorias, e sob pressão dos grandes sindicatos operários da Federação Americana de Trabalho – Congresso de Organizações Industriais [*American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO)], que historicamente excluíram a afiliação de negros (Edley e Stephanopoulos, 1995; Skrentny, 1996: 138).

A administração e implementação pelo governo federal das ordens executivas presidenciais – a ordem de Roosevelt de 1941, as ordens de Kennedy e Johnson dos anos 1960 - foi essencial para a construção da prática atual da ação afirmativa. Sob estas ordens, a discriminação por contratantes federais foi formalmente proibida, mas, gradualmente foi também decidido que algum tipo de programas e planos especiais eram necessários para se alcançar mundanças concretas. A idéia aqui foi desenvolver um conjunto de práticas de "ação afirmativa" -- por exemplo, a contratação de mais minorias e mulheres, promovendo-os a posições de poder em uma companhia -- como substituto para práticas discriminatórias -- isto é, a contratação de um baixo número, ou de nenhum número de minorias ou mulheres, não promovendo minorias nem mulheres a posições de poder em uma companhia, oferecendo salários menores para minorias e mulheres que trabalhadores brancos, pelo mesmo trabalho.

De acordo com o relatório de 1977, "*Statement on Affirmative Action*", emitido pela Comissão dos Direitos Civis dos Estados Unidos, a atenção que ação afirmativa recebeu, durante a maior parte dos anos 1960, foi um pouco mais do que uma simples tapeação. Duas razões são, em geral, apresentadas para a ineficácia geral da ação afirmativa nestes anos: 1) os contratantes federais eram forçados a adotar "planos de ação afirmativa" a fim de colocar mais minorias e mulheres em folhas de pagamento, mas a maioria deles resistia em fazer qualquer mudança efetiva; e 2) a fraca implementação das ordens executivas durante os anos de Kennedy e Johnson (cf. também: Leonard, 1997:88-90). [19]

[19]Leonard cita estudos que mostram que, apesar de sua fraca implementação entre 1966 e 1973, programas de ação afirmativa federais para empresas que efetuavam contratos com o governo federal foram eficazes em aumentar ligeiramente o número de homens negros contratados (Leonard, 1997:90).

1.3 A administração Nixon e a revisão do Plano de Filadélfia

Durante a administração do Presidente Nixon, uma definição numérica mais explícita de ação afirmativa -- geralmente associada com cotas -- foi articulada. Foi sob esta administração que, em 1969, foi dada permissão ao OFCC para "estabelecer metas e desenvolver cronogramas" para a contratação de minorias e mulheres em firmas com contratos com o governo federal (U.S. Civil Rights Commission, 1977, "*Statement on Affirmative Action*"). Notadamente, foi a versão revisada da OFCC do "plano da Filadélfia", a qual apoiava o projeto do governo federal de pressionar grandes sindicatos operários na cidade de Filadélfia, e em outros locais no país em que o governo federal mantinha grandes contratos, de permitir a afiliação de negros.[20] Como escreveu Arthur Fletcher, Subsecretário de Trabalho na administração Nixon:

> Equal employment opportunity in these [construction] trades in the Philadelphia area is still far from a reality. The unions in these trades still have only about 1.6 percent minority group membership and they continue to engage in practices, including the granting of referral priorities to union members and to persons who have work experience under union contracts, which result in few Negroes being referred for employment. We find, therefore, that special measures are required to provide equal employment opportunity in these seven trades (Memoradum de Arthur Fletcher do Ministério de Trabalho para todos os chefes das agências federais, re: o plano de Filadélfia revisado. 27 de junho de 1969 *apud* Edley e Stephanopoulos, 1995).

"Medidas especiais" significavam basicamente que contratantes federais (neste caso, firmas recebendo fundos federais para a construção de moradias) na cidade de Filadélfia, seriam obrigados a aplicar o novo modelo estatístico estabelecido pelo OFCC, para a contratação de negros. De acordo com Walters, "o modelo se baseava no pressuposto de que se devia estabelecer uma *meta* com base na relação entre a proporção de negros na população da cidade, e a proporção de negros na força de trabalho dos projetos imobiliários financiados pelo governo federal, assim como um *cronograma* para atingir a esse objetivo" (Walters, 1995:130). O plano especificava que "metas e cronogramas" eram "flexíveis" e que tudo o que era realmente exigido

[20]Um fator crucial em tudo isso era a preservação dos interesses econômicas do governo, como nota um historiador da administação Nixon, "To maintain a scarce labor supply (and high wages), construction unions traditionally had restricted admission to their apprenticeship programs to friends or family members, a practice that stung minority groups […] The Philadelphia Plan's rebirth was tied to a basic economic issue: the scarcity of skilled construction workers that had inflated the cost of new housing" (Kotlowski, 1998). De fato, confrontado com circunstâncias econômicas e políticas diferentes, Nixon retirou o seu apoio do plano da Filadélfia. Por exemplo, em 1972, Nixon buscou uma aliança com sindicatos operários de trabalhadores brancos, como parte de uma estratégia de re-eleição e abandonou a ênfase de sua administração em assegurar empregos para negros (idem).

dos contratantes era a demonstração de um esforço de "boa-fé" na implementação do plano de ação afirmativa em sua companhia (U.S. Civil Rights Commission, 1977 "*Statement on Affirmative Action*"). Sob o plano da Filadélfia revisado o esforço de "boa-fé" significava basicamente que realmente não importava se a meta numérica era ou não atingida, contando que se pudesse provar (documentadamente) que se havia tentado.

O plano da Filadélfia revisado diferia do velho plano em um ponto fundamental: ele estabelecia padrões mínimos de contratação de minorias, ou seja, cotas mínimas para a contratação de negros.[21] Mas se o uso de cotas era de fato ilegal, assim o era, na verdade, a consideração de raça ou gênero de alguém no processo de contratação; com o plano revisado, o OFCC fez de tudo para argumentar que o que o seu plano propunha não era um sistema de cotas. Ao utilizar palavras como "metas" e "prazos", e especificar que nada além de um "esforço de boa fé" era exigido para atingi-los, não se pode dizer que o plano exigisse um "rígido" plano de cotas para a contratação de negros, o que o tornou mais facilmente defensável contra o ataque daqueles que o julgavam ilegal (Skrentny, 1996).

1.4 Lei dos Direitos Civis de 1964

Considerada a espinha dorsal legal dos esforços antidiscriminatórios dos EUA, a Lei dos Direitos Civis de 1964 [*Civil Rights Act of 1964*] foi aprovada no Congresso Nacional, e assinada pelo Presidente Johnson em 2 de julho de 1964. A Lei contém a mais ampla proteção igualitária aprovada desde a era da Reconstrução (1865-1877). Planejada para tratar da prática ainda corrente de segregação racial, a Lei basicamente alargou e fortaleceu a aplicação do princípio da "ação afirmativa" tal qual definido na Ordem Executiva de Kennedy de 1961. A Lei de 1964 proibia a discriminação racial em um vasto leque de condutas privadas incluindo acomodações públicas, serviços do governo e educação.

1.4.1 Artigo VI e Artigo VII

O Artigo VI da Lei declarava que "no person in the United States shall, on the ground of race, color or national origin, be excluded from participation in, be denied the benefits of, or be subjected to discrimination under any program or activity receiving federal financial assistance" (Article VI, Civil Rights Act of 1964). Esta lei é de longo alcance considerando-se o número de

[21] A definição de "cota" é quantitativa, ou seja, uma proporção do todo.

entidades privadas que recebem fundos do governo federal ou têm contratos com o governo. Sob o Artigo VI, a discriminação descoberta na admissão em escolas ou no emprego poderia resultar em retirada de fundos federais ou processos judiciais de pessoas físicas.

O Artigo VII da Lei -- projetado para acabar com a discriminação de grandes empregadores particulares, sindicatos, e agências de emprego, com contratos governamentais ou não -- proibia empregadores "to fail or refuse to hire or discharge any individual […] because of such individual's race, color, religion, sex, or national origin" (Article VII, Civil Rights Act of 1964). Para implementar a obediência ao Artigo VII da Lei, o Congresso criou a Comissão para a Igualdade de Oportunidade no Emprego (EEOC). De acordo com Artigo VII os tribunais federais tinham a autoridade, sempre que fosse considerado apropriado, para implementar programas de ação afirmativa sensíveis a questões de raça e gênero dentro de escopo limitado (Brody Jr., 1996).

1.4.2 A Comissão para a Igualdade de Oportunidade no Emprego (EEOC)

Em seu estudo sobre os primórdios da história da ação afirmativa, Thomas nota que foi a pedido da EEOC -- motivado pelas dificuldades "pragmáticas" em comprovar a discriminação do empregador -- que as cortes federais "began to expand the reach of Title VII by using judicial power not merely to guarantee formal equality of opportunity, but to achieve objective material results" (Thomas, 1999:335). Em outras palavras, no processo de execução do Artigo VII, os tribunais federais, accessorados pelos administradores da EEOC, tiveram um papel central na implementação de políticas públicas sensiveis a raça e a gênero, utilizando padrões numéricos, como uma maneira de resolver casos de discriminação.

Em 1965, a EEOC, o OFCC, e o grupo "Planos para o Progresso" (uma aliança de grandes empresas interessadas em promover práticas de igualdade no emprego), publicou diretrizes para empregadores que exigiam que eles informassem a composição racial de seus empregados. A EEOC pedia que empregadores justificassem a validade dos testes emprego que pareciam apresentar resultados negativos disproporcionais quando aplicados a trabalhadores pertencentes a minorias. Por volta de 1969, a EEOC passou a poder expressar à Associação Nacional de Manufatureiros e ao grupo Planos para o Progresso que esperava o mesmo tipo de "planos de ação afirmativa" dos sindicatos, e das empresas privadas, que o OFCC havia estabelecido com contratantes federais.

A EEOC cresceu rapidamente. Em 1971, apenas 6 anos após a sua fundação, a agência tinha um orçamento de US$43 milhões por ano, 2.000 funcionários em 32 escritórios distritais, 7 escritórios regionais, e 5 centros de litígio [*litigation centers*] em todo os EUA. Naquele momento a agência tinha também um cadastro de 80.000 queixas esperando investigação (Fonte: EEOC). Em 1972, o Congresso aprovou a Lei de Igualdade de Oportunidade no Emprego [*Equal Opportunity Employment Act*] e o escopo do poder do EEOC e do Artigo VII aumentaram. De acordo com a Lei, caso a EEOC não conseguisse chegar a um acordo, ela tinha a autoridade de processar judicialmente os empregadores encontrados culpados de violação do Artigo VII. A EEOC utlizou os seus novos poderes para continuar pressionando firmas a esboçar "planos de ação afirmativa". Deve ser lembrado que a EEOC, em seu trabalho de administrar as queixas de discriminação, combinou 2 abordagens básicas para resolver os litígios: 1) encontrar evidências de que um trabalhador foi discriminado e processar o empregador pela violação, obtendo compensações (i.e. recebimento de salários atrasados, ou promoção, etc.) para o indivíduo (o grupo de individuos) que sofreu a discriminação., e 2) implementar programas de ação afirmativa (idem).

Desde a sua criação, a EEOC realizou uma série de campanhas de âmbito nacional com a intenção de educar empregadores do setor privado e público, sobre a política governamental de antidiscriminação e ação afirmativa. Por volta de meados da década, termos como "metas", "cronogramas", e "cotas" entraram no léxico corrente da indústria (Kotlowski, 1998). Assim, durante os anos 70, planos e programas de ação afirmativa espalharam-se rapidamente por todos os EUA.[22] Initialmente envolvendo apenas a indústria privada e os contratantes com o governo, a partir de então, outras áreas, como universidades e agências governamentais também passaram a adotar uma variedade de planos.

[22]Como aponta Leonard (1997), depois de 1973, o OFCC adotou uma postura mais agressiva no trabalho de execução da política de ação afirmativa com contratantes federais. Ele também achou que esta atitude produziu resultados positivos na contratação de minorias. Leonard chegou a esta conclusão revendo dados demográficos de contratação relatados ao governo, e comparando o crescimento de índices de contratação de mulheres e minoriais por estabelecimentos com contratos federais (obrigados, por lei, a implementar programas de ação afirmativa), com o crescimento dos índices de contratação de membros desses grupos protegidos por estabelecimentos semelhantes, mas sem a obrigação do governo federal. O seu estudo demonstrou que entre 1974 e 1980, "os números de contratação de homens e mulheres negros aumentou de forma significativamente mais rápida em estabelecimentos de contratantes do que nos não contratantes" (1997: 91-92).

1.5 Ação Afirmativa nos tribunais

Ao longo dos anos setenta e oitenta a política de ação afirmativa foi moldada por importantes decisões dos tribunais federais e da Suprema Corte. Desde o início, a ação afirmativa foi vista como um remédio paliativo que seria encerrado uma vez que houvesse um "campo de jogo nivelado" [*"level playing field"*] para todos os americanos. Por volta dos anos setenta, a "discriminação invertida" passou a se tornar uma questão polêmica e as políticas e programas de ação afirmativa começaram a ser questionados nas cortes. Um consenso nunca foi estabelecido pelos ministros [*justices*] da Suprema Corte em suas decisões sobre casos de ação afirmativa. A corte abordou a maior parte dos casos, caso a caso, focalizando aspectos limitados da política ao invés de lidar com o quadro geral. Em alguns casos específicos, em que os tribunais federais encontraram evidência de discriminação flagrante e contínua no emprego, programas de contratação baseados em porcentagens e/ou em cotas foram defendidos pela Suprema Corte como meio de aumentar o número de mulheres ou de minorias na folha de pagamento (Edley e Stephanopoulos, 1995) .[23]

Em 1978 a Suprema Corte publicou a sua primeira decisão judicial sobre a constitucionalidade de um plano de ação afirmativa para minoriais raciais. O caso envolveu a Faculdade de Medicina da Universidade de California, Davis, que tinha um programa de ingresso que reservava 16 vagas cada ano (de um total de 100) para estudantes carentes membros de grupos de minorias raciais. Um candidato branco, Allan Bakke, foi reprovado duas vezes, embora candidatos, membros de grupos de minorias raciais, tivessem sido aprovados com notas mais baixas do que a dele. Bakke argumentou que o programa de admissão da Faculdade de Medicina, ao julgá-lo com base em sua raça, violava a cláusula de igualdade de proteção [*equal protection clause*] da 14ª Emenda da Constituição Federal, e o Artigo VI da Lei dos Direitos

[23]No caso *Sheetmetal Workers' v. EEOC* (1986), a Suprema Corte manteve uma ordem anterior da corte distrital que determinava que o sindicato de trabalhadores de metal em chapa atingissem a cifra de 29% membros de minorias em um tempo determinado. No caso *United States v. Paradise* (1987) a Suprema Corte manteve uma ordem anterior da corte distrital que determinava que o Departamento de Segurança do Estado do Alabama usasse um sistema de cotas de contrataçao, de modo que, para cada policial branco contratado ou promotido, o departamento também teria que contratar ou promover um policial negro até que pelo menos 25% dos cargos superiores na delegacia fossem compostos de negros (Brody Jr., 1996). Nestes casos, a decisão da Suprema Corte de manter os programas de ação afirmativa se apoiava, em grande medida, na evidência claríssima de discriminação sistemática na contratação e promoção de negros e na negligência das decisões judiciais anteriores das cortes distritais, exigindo a reforma dessas práticas (Brody Jr., 1996).

Civis de 1964, que estatuía que programas recebendo assistência federal não podiam discriminar com base em raça.

A decisão judicial da Corte, no entanto, terminou dividida: quatro juizes opinaram a favor de *Bakke* e outros quatro contra. O parecer do juiz Powell foi decisivo. Powell desaprovou a prática da Universidade de Davis de reservar um sexto das vagas da Faculdade de Medicina para candidatos pertencentes a minorias raciais. Embora resistisse a um sistema de cotas, ele aprovou o uso do critério de "raça" como um dos múltiplos fatores na avaliação dos candidatos. Em outras palavras, a decisão do Powell estipulava que embora fosse inconstitucional para escolas reservar um número específico de vagas para candidatos membros de minorias racias, elas podiam utilizar o pertenecimento do candidato a um grupo minoritário como um fator a mais no processo de admissão. Powell rejeitava a maioria das justificativas comuns, utilizadas pelo governo em apoio aos programas de ação afirmativa. Por exemplo, não concordava com o argumento de que a ação afirmativa é necessária para remediar a subjugação histórica e atual de negros. A sua decisão judicial fundamentava-se no fato de que criar um corpo estudantil diversificado promove "um atraente interesse estadual". Ao pedir o "direito de selecionar aqueles estudantes que vão mais contribuir para uma robusta troca de idéias", uma universidade busca "atingir um objetivo que é de essencial importância no preenchimento de sua missão" (*Regents of Univ. of Cal. v. Bakke*, 438 U.S. 265, 1978: 313). O argumento diversitário de Powell também enfatizava a maneira pela qual políticas de ação afirmativa na educação universitária abrem a qualquer um o caminho para a liderança, sublinhando que "o futuro da nação depende de líderes treinados por meio de grande exposição a idéias e costumes de estudantes tão diversos quanto esta nação" (idem).

O próximo encontro da Suprema Corte com a ação afirmativa para minorias raciais ocorreu em 1980, em *Fullilove v. Klutznick*. Mais uma vez a corte terminou dividida. A decisão judicial sustentou, afinal, que 10% dos fundos federais poderiam ser reservados para empresas estaduais e locais pertencentes a minorias. Enquanto *Bakke* fora um parecer emitido contra um rígido sistema de cotas, neste caso o parecer da Suprema Corte permitia, é verdade que hesitantemente, que em casos específicos, um sistema de cotas "flexível", "feito sob medida" poderia ser constitucional (Brody Jr., 1996).

Nas próximas duas décadas uma virada regressiva contra a ação afirmativa começou a se construir. Para alguns, as políticas e programas de ação afirmativa representavam (e continuam a

representar, ainda hoje, para seus oponentes) um sistema "antimeritocrático" que leva à "discriminação inversa", ao aumentar as oportunidades no emprego e na educação para mulheres e minorias, ao custo de excluir brancos (e outros grupos não contemplados com estas políticas, por exemplo, asiano-americanos). Eles argumentavam que a ação afirmativa realmente cria um sistema de cotas. "Tratamento preferencial" e "ação afirmativa" tornaram-se mais e mais expressões de desprezo. O argumento consiste em que a ação afirmativa é ilegal por que ela vai contra a garantia fornecida pela Constituição Federal de igualdade de oportunidade para todos, e as disposições de leis anti-discriminatórias. Eles argumentam que empregadores ou sistemas universitários de admissão devem enxergar os candidatos como indivíduos abstratos que diferem apenas em sua qualificação ou mérito. Os oponentes da ação afirmativa freqüentemente se referem ao famoso discurso de Martin Luther King Jr., "*I Have a Dream*", afirmando que ele exigia soluções indiferentes a cor [*color-blind*] para a discriminação, quando dizia que "os homens devem ser julgados pelo conteúdo de seus caráteres e não pela cor de suas peles".[24] Aqueles a favor das políticas de ação afirmativa argumentavam que racismo e discriminação existem, que os Estados Unidos nunca foram uma sociedade "indiferente a cor", e que portanto, remédios ligados à "consciência de cor" (e à "consciência de gênero") são necessários para que injustiças do passado sejam recompensadas, a fim de efetivamente caminhar para maiores oportunidades para todos, e se criar uma sociedade "diversificada". Os argumentos a favor das políticas de ação afirmativa consideram que uma "igualdade" verdadeira precisa ser mobilizada pela "igualdade de resultados", o que nem sempre pode ser atingida através da igualdade entre indivíduos, mas requer a igualdade entre grupos. Eles argumentam que os planos de ação afirmativa não consistem em cotas: com a ação afirmativa os empregadores devem estabelecer metas e cronogramas, e fazer esforços sinceros para atingi-los, mas que um plano legal não inclui cotas.[25]

No final dos anos oitenta, uma Corte mais conservadora (durante a administração do Presidente Reagan os ministros Sandra Day O'Connor, Anthony Kennedy e Antonin Scalia foram nomeados, o que criou uma maioria conservadora em assuntos sociais) (Walters, 1995:

---

[24]Discurso proferido em Washington, D.C. em 28 de agosto de 1963, por ocasião da "*March on Washington*". Disponível em: http://www.wmich.edu/politics/mlk/dream.html

[25]Para uma discussão e análise dos principais argumentos empregados a favor e contra as ações afirmativas no debate contemporâneo nos EUA, ver Heringer, Rosana. 1999. "Desigualdades raciais e ação afirmativa no Brasil: reflexões a partir da experiência dos EUA". Em: _____ (org.) *A Cor da desigualdade: desigualdades raciais no mercado de trabalho e ação afirmativa no Brasil*. Rio de Janeiro: IERÊ.

134-135) começou a assumir uma postura cada vez mais cética com relação aos programas de ação afirmativa sensíveis a raça que tinham sido executados pelos tribunais.[26]

1.6 Os estados limitam as possibilidades das políticas de ação afirmativa

Nos plebiscitos estaduais [*state referendums*] dos anos noventa, assembléias legislativas, e decisões de tribunais superiores as políticas de ação afirmativa foram ainda mais limitadas. A Califórnia, a Flórida, o Texas e o estado de Washington eliminaram programas de ação afirmativa para minoriais raciais e étnicas no ingresso às universidades públicas. A Califórnia e o estado de Washington impuseram legislações anti-ação afirmativa mais vastas. Em 1996, eleitores da Califórnia aprovaram por uma estreita margem a Proposição 209, basicamente uma emenda à constituição estadual, que bane todas as formas de ação afirmativa no estado.[27] Como a Proposição 209 na Califórnia, a Initiativa 200 (I-200), no estado de Washington, também consistiu em uma emenda à constituição estadual, proibindo o ""tratamento preferencial" baseado em raça, gênero, cor, etnicidade ou nacionalidade no emprego público, educação e em contratos" (Initiative 200, Sec. 1, 1998).

A Califórnia atualmente tem uma plano de ação afirmativa que reserva vagas em universidades estaduais para os 4% melhores alunos formandos do ensino médio em escolas do estado. Em 1997, o Texas terminou (por causa da decisão da Corte Superior do 5° distrito) os programas de ação afirmativa para minorias étnicas e raciais nas admissões universitárias estaduais, e adotou um plano parecido, onde os 10% melhores formandos do ensino médio têm uma vaga garantida nas universidades estaduais. Da mesma forma, em fevereiro de 2000, a

---

[26]No caso *City of Richmond v. J.A. Croson Co.* (1989), a constitucionalidade de um programa de ação afirmativa que reservava 30% dos contratos da prefeitura a empresas de propriedade de minorias foi questionada de acordo com a cláusula de igualdade de proteção, da 14ª Emenda da Constituição Federal. Pela primeira vez, a ação afirmativa foi julgada uma "ferramenta altamente suspeita". A Corte emitiu o parecer de que atos específios de discriminação anterior seriam necessários para que políticas públicas sensíveis a raça fossem implementadas. A Corte manteve que a ação afirmativa é inconstitucional exceto se discriminação racial pode ser comprovada "extensivamente em toda uma determinada indústria" (488 U.S. 469 (1989): 469-506). No caso *Adarand Constructors, Inc. v. Peña* (1995), esta perspectiva foi estendida de forma a incluir a esfera do emprego do governo federal. O que *Croson* foi para os programas de ação afirmativa estaduais e locais, *Adarand* foi para os programas federais. Da mesma forma como em *Croson*, a Corte exigiu, mais uma vez, um "estrito escrutínio" a fim de determinar se uma discriminação extensiva existia, de fato, antes da implemantação do programa de ação afirmativa federal. De acordo com esta decisão, progamas de ação afirmativa sensíveis a raça precisavam ser concebidos estritamente sob medida, para moldar-se a uma situação específica e preencher uma "atraente interesse estadual" [*compelling state interest*] (Brody, Jr. 1996).

[27]A Proposição 209 especificou que "the state shall not discriminate against, or grant preferential treatment to, any individual or group on the basis of race, sex, color, ethnicity, or national origin in the operation of public employment, public education, or public contracting" (Proposition 209, Section 31 (a), 1996).

Assembléia Legislativa do Estado de Flórida aprovou parte de uma proposta anti-ação afirmativa do Governador George Bush, e baniu o uso de raça como fator nas admissões de universidades. Ao invés, os 20% melhores alunos de ensino médio tem uma vaga assegurada nas universidades estaduais.

1.7 Ação Afirmativa no acesso à Universidade

Em 2003 a Suprema Corte, pela primeira vez desde *Bakke* em 1978, reconsiderou a constitucionalidade dos programas de ação afirmativa para minorias raciais e étnicas no ingresso à Universidade. Dois processos foram levados a juizo diante da Corte, contra a Universidade de Michigan, um contra a Faculdade de Literatura, Ciência, e Artes (LCA) (*Gratz et al. v. Bollinger et al.*), e o outro contra a Escola de Direito (*Grutter v. Bollinger et al.*). Em ambos os casos, a queixa era de que o sistema de seleção usado pelos dois cursos (vale clarificar aqui que o curso de LCA é um curso de graduação, já que para formar-se como advogado nos EUA é necessário fazer um curso de pós-graduação de três anos) criava um sistema de cotas raciais, e, como tal, violava a cláusula de igualdade de proteção da 14ª Emenda da Constituição Federal, e o Artigo VI da Lei dos Direitos Civis de 1964.

1.7.1 O procedimento de ingresso na Universidade de Michigan

Gostaria aqui de examinar a maneira como a Universidade de Michigan avaliou os candidatos à Faculdade de LCA e à Escola de Direito, e, especificamente, como eles utilizaram o critério racial como um fator a mais no processo de admissão, um procedimento que foi feito sob medida para adequar-se à decisão de *Bakke*. Como afirmo acima, a decisão da Corte no caso *Bakke* (1978) dizia que a universidade não podia reservar um número específico de vagas para candidatos provenientes de minorias, mas daria uma consideração especial, no processo de admissão, a candidatos de minorias pelo fato de pertencerem a grupos minoritários, no interesse de obter os benefícios que nascem da criação de um corpo discente diversificado.

O processo de seleção utilizado pela Faculdade de LCA, da Universidade de Michigan, reflete mais ou menos o sistema que é utilizado pela grande maioria dos cursos de graduação nos EUA. Na Universisdade de Michigan decisões sobre o processo de admissão de cursos de graduação são baseadas em um sistema de pontos. Um candidato ganha um total possível de 150 pontos. Critérios acadêmicos podem valer até 110 pontos – um candidato pode ganhar até 80

pontos pela média de notas, e 12 pontos em testes escolares. Também, dependendo da qualidade acadêmica do ensino da escola secundária do candidato, a Universidade pode adicionar ou subtrair outros 10 pontos, e outros 8 pontos podem ser ainda acrescentados ou subtraídos, dependendo do nível de dificuldade acadêmica dos cursos completados. Na Universidade de Michigan, os candidados podem também ganhar um máximo de até 40 pontos por critérios extra-acadêmicos:

- Residência em um estado subrepresentado (2 pontos);
- Residência no estado de Michigan (10 pontos); mais 6 pontos pela residência em um município subrepresentado;
- 20 pontos por ser membro de um grupo de minoria subrepresentada: afro-americano [*African-American*], Indígena [*Native-American*], latino-americano [*Hispanic American*]; por ter sido matriculado em uma escola de ensino médio predominantemente "minoritária"; por pertencer a uma família de baixa renda, ser atleta, ou à discrição do reitor (i.e. por relações pessoais).

Os candidatos recebem de 1 a 4 pontos pelo fato de um pai, ou outro parente, ter sido aluno da Universidade. O ensaio pessoal (parte do processo de admissão) vale até 3 pontos. A Universidade pode ainda reservar 5 pontos por atividades extra-acadêmicas, experiências de trabalho, prêmios, capacidade de liderança, serviço voluntário, e mais 5 pontos, por conquistas pessoais.

O número total de pontos é então inserido em um sistema computacional que calcula o *ranking* do aluno. Na Faculdade de LCA há 20.000 candidatos para 4.000 vagas, e este *ranking* é, em larga medida, o que determina se o candidato pode ou não ganhar uma vaga na universidade.

O processo de ingresso para a Escola de Direito é diferente da Faculdade de LCA pelo fato de não ser baseado em sistema de pontos. A Escola de Direito recebe cada ano cerca de 3.500 pedidos de admissão para um total de 350 vagas. O processo de seleção examina a média das notas e testes escolares, o nível de dificuldade acadêmica dos cursos completados, cartas de recomendação e ensaios (escritos pelos candidatos), experiências pessoais, etc., são avaliadas caso a caso individualmente, e a "raça" do candidato é algumas vezes considerada como um fator a mais no processo de seleção.

O Centro de Direitos Individuais, o grupo que representou os queixosos nestes casos apresentados à Suprema Corte, argumentou que o sistema de pontos tinha como resultado o preenchimento rotineiro de um número fixo de vagas no programa. Eles argumentaram que os procedimentos de admissão à universidade, tanto na Faculdade de LCA, quanto na Escola de Direito, significavam um pouco mais do que um sistema de cotas para estudantes provenientes de minorias, que a universidade tentava efetuar cada ano.

A decisão da Corte, no caso contra a Escola de Direito da Universidade de Michigan, (*Grutter v. Bollinger et al.*) não estava muito distante da decisão *Bakke* de 1978, que decidiu que raça era um critério aceitável nas admissões universitárias. Seguindo o argumento diversitário de 1978, defendido pelo ministro Powell, a Corte decidiu (5-4) que, embora a "ação afirmativa" não fosse justificada como maneira de corrigir a opressão e a injustiça passadas, ela promove um "atraente interesse do estado", obtendo os "benefícios da diversidade" em todos os níveis da sociedade, e que, pelo fato de o procedimento de revisão individualizada do candidato, colocada em prática na Escola de Direito ter sido feito "sob medida" ele não consistia um problema.

No processo contra a Faculdade de LCA da Universidade (*Gratz et al. v. Bollinger et al.*), a corte decidiu (6-3) de forma análoga à decisào da Escola de Direito, que raça poderia ser usada como um fator a mais no processo de avaliação dos candidatos. No entanto, eles decidiram que o sistema de pontos utilizado para classificar os alunos parecia muito próximo a um sistema de cotas, e deveria ser modificado. Em outras palavras, as universidades podem ainda levar em conta a raça dos candidatos, mas não podem mais usar um sistema de pontos no qual pontos extra são conferidos a candidatos pelo fato de eles pertencerem a um grupo de minoria racial.

1.8 Comentários finais

De acordo com Walters (1997), Leonard (1997), e a Comissão de Direitos Civis dos Estados Unidos (1977), a abordagem de "metas" e "cronogramas" implementada pelo OFCC não procurou implementar um sistema de cotas. No entanto, como vimos, houve também um pesado jogo semântico sendo jogado na revisão do Plano da Filadélfia. Ninguém podia usar a palavra "cota", porque a palavra enviava imediatamente sinais de alarme legal, eles então driblaram o problema acrescentando que tudo o que eles realmente queriam dos contratantes era um "esforço de boa fé". Provavelmente, a melhor maneira de refletir sobre isso, é que, embora a abordagem do OFCC de implementar uma adequação contratual possa ter, às vezes, se assemelhado à

execução de um sistema de cotas na contratação de minorias e mulheres, eles resistiram este efeito (Leonard, 1997: 89).

A partir desta conclusão, cotas explicitamente denominadas como tal, nunca foram decretadas pelo governo norte-americano, na contratação de empregados e na educação. Tudo o que o governo federal decretou foi não-discriminação. Eles deixaram a cargo do OFFC, do EEOC, e das cortes a concepção de maneiras de implementar legislações não-discriminatórias. Como apontara Walters, cotas foram traditionalmente vistas negativamente: "De fato, tem havido uma longa tradição da Ordem Executiva 11.246, até o Ato dos Direitos Civis de 1991, em que, na acepção plena da lei, são proibidas *cotas*" (Walters, 1997: 111). Dito isso, a pergunta sobre se os programas de ação afirmativa criam sistemas de cotas raciais têm estado no centro do debate nacional e não pode ser considerada exatamente uma questão 'resolvida'.

Exatamente o que é ou deixa de ser ação afirmativa foi objeto de intensa discussão e confusão desde a formulação do conceito no final da década de sessenta. Entre o OFCC, o EEOC e os tribunais federais, os parâmetros dos programas de ação afirmativa foram negociados, caso a caso, e a Suprema Corte emitiu pareceres importantes que também definiram e desenharam os contornos do que pode e do que não pode ser feito legalmente. Os anos setenta e oitenta podem ser considerados os anos dourados da ação afirmativa, quando agências administrativas de direitos civis adotaram posturas mais agressivas no trabalho de execução da política de ação afirmativa e a Corte emitiu uma série de decisões judiciais que promoveram o seu uso. Desde então, políticas de ação afirmativa sensíveis à raça tem estado sob escrutíneo pelas Cortes e por estados específicos, e o escopo de suas possibilidades têm sido mais e mais definidos e limtados. De acordo com as decisões mais recentes da Suprema Corte, programas de ação afirmativa para minoriais étnicas e raciais nas admissões universitárias deverão ser superados e outros métodos que não o sistema de pontos deve ser criado a fim de se usar o critério da raça como um fator a mais no processo de seleção de candidatos.

Deixando para trás a discussão sobre a construção de práticas de ação afirmativa nos EUA, o capítulo seguinte apresenta uma discussão de alguns dos momentos decisivos da discussão sobre políticas de ação afirmativa pela população negra no contexto brasileiro.

Capítulo 2 A política de ação afirmativa no Brasil

Em 1996, o Congresso Nacional aprovou um projeto de lei que estabelecia uma cota mínima de 30% para a participação de mulheres nas listas de candidatos dos partidos. Na esteira desta decisão, o jornal acadêmico "*Estudos Feministas*" publicou uma coleção de artigos escritos por cientistas sociais, advogados, políticos, e ativistas que tratavam de aspectos variados ligados à questão do uso de políticas públicas de ação afirmativa como uma forma de combater a discriminação contra mulheres e negros. Em um destes artigos, "Ação Afirmativa e Desigualdade Racial no Brasil", o ativista e advogado, Sergio da Silva Martins, observa uma mudança na maneira como o governo federal tem tratado o problema do racismo.[28] "Até pouco tempo o discurso das autoridades afirmava-se que o Brasil constituía-se uma democracia racial, onde negros e brancos gozavam de iguais oportunidades e condições de desenvolvimento individual. Neste quadro, apenas as práticas de racismo isoladas constituíam-se um problema a ser resolvido." De acordo com Silva Martins, mais recentemente, algumas das mudanças institucionais feitas no programa político do Poder Executivo -- incluindo a criação de Grupos de Trabalho Interministeriais, compostos por representantes do Movimento Negro e dos diversos ministérios do governo, e a divulgação do Programa Nacional de Direitos Humanos -- têm sido acompanhadas por um discurso sobre a necessidade de elaboração de uma política nacional brasileira de ação afirmativa para combater o racismo. Preocupado com essa mudança estratégica, Silva Martins comenta que esta mudança na política pública não reflete uma correspondente revolução nas atitudes da sociedade civil concernindo o racismo, mas, ao contrário, ocorreu sem a sua participação, e sem a participação do Movimento Negro:

> No entanto, essa mudança revela uma antiga tradição da sociedade brasileira: as mudanças verticais, onde a sociedade civil é mera espectadora, assistindo aos fatos bestilizada, sem entender o que se passa. [...] Cabe ressaltar que as políticas de ação afirmativa não foram objeto de reflexão do Movimento Negro ao longo de sua existência no Brasil. O novo discurso aparece articulado pelo Estado […]" (Silva, 1996: 203).

Em um artigo publicado vários anos depois o de Silva Martins, os antropólogos P. Fry e Y. Maggie (2002) assinalam que o debate público sobre políticas públicas de ação afirmativa, e, em particular, a questão da "política de cotas" para negros em universidades públicas, começou

[28]Martins, Sergio da Silva. 1996. "Ação Afirmativa e Desigualdade Racial no Brasil". Rio de Janeiro: *Estudos Feministas*, vol. 4, n° 1, pp. 202-208.

tarde. Com respeito ao Rio de Janeiro, os autores apontam o fato de que o debate público só começou depois de que um projeto de lei estabelecendo um sistema de cotas para "negros" e "pardos" nas universidades públicas estaduais no Rio de Janeiro foi votado por aclamação pelos deputados estaduais da Assembléia Legislativa.[29]

Embora esses autores, como também Martins Silva, chamem corretamente a atenção para a falta de participação dos membros da sociedade civil no processo político, e sobre a tendência para decisões importantes serem tomadas "de cima para baixo" no Brasil (Fry e Maggie, 2002: 96), acredito que quando examinamos o *campo político* da constitutição da legislação da ação afirmativa ao longo de um certo período, este mostra-se bem mais complexo, envolvendo um leque diverso de atores e interesses sociais, e a crítica de que a "política de cotas" e outras "políticas de ação afirmativa" para a população negra tenham sido impostas à sociedade, sem qualquer reflexão ou debate prévio, nem sempre se aplica.[30] Por exemplo, embora seja verdade que uma política de ação afirmativa não estivesse na agenda do Movimento Negro ao longo da sua existência no Brasil,[31] neste capítulo da dissertação, demonstrarei que, pelos menos até 1995, políticas de ação afirmativa tornaram-se objeto de uma séria reflexão da parte das organizações e entidades do Movimento Negro, Movimento de Mulheres Negras, Comunidades Negras Rurais, e sindicatos a medida em que eles apresentam suas demandas e sugestões de implementação de políticas junto ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da agora famosa *Marcha Zumbi* em Brasília (1995).

E, embora, um projeto de lei instituindo um sistema de cotas para "as populações negra e parda" no ingresso a UERJ e UENF, tenha sido votado por aclamação pelos deputados em 2001, sem qualquer debate público prévio, estes tipos de propostas haviam sido posto na agenda

---

[29]"Não houve debate público nem entre os representantes dos eleitores antes dos decretos ministeriais e da promulgação da lei de cotas no Rio de Janeiro. [...] O frágil debate começou, portanto, depois dos fatos consumados" (Fry e Maggie, 2002: 96). Fry, Peter e Maggie, Yvonne. 2002. "O debate que não houve: a reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras". Rio de Janerio: *Enfoques – Revista Eletrônica*, vol. 1, n° 1, pp. 96-117. Disponível em: <http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br>

[30]Além desses autores citados aqui, no correr do processo da pesquisa, também encontrei essa crítica recorrente, vinda de setores universitários, setores de movimentos sociais e da administração universitária da UERJ e da UENF, (e de outros atores sociais) dirigidas contra o uso de políticas públicas voltadas para a população negra. Um aspecto desta crítica diz, em termos gerais, que o modelo da "ação afirmativa" e suas idéias foram importadas dos Estados Unidos, e, em seguida, impostos à sociedade brasileira de cima para baixo sem qualquer debate público prévio.

[31]Esta é uma questão aberta para debate, que, infelizmente, está fora do escopo desta pesquisa. Chamarei a atencão apenas para uma referência, em um manifesto da *Frente Negra Pelontense* de 1931, que clama por um vasto programa de ações a serem tomadas em prol dos negros: "[…] pleitear junto aos Governos o ingresso gratuito nos ginásios secundários e cursos superiores para os estudantes filhos de Negros pobres que pela sua inteligência a isso fizeram jus" (Ramos, 1971: 197).

política do Rio de Janeiro desde 1993, e foram elaboradas, debatidas, e reformuladas em um processo que envolveu ativistas do Movimento Negro, políticos do Partido de Trabalhadores (PT), políticos dentro da Alerj, organizações governamentais, ONGs, organizações estudantis, representantes e professores universitários, em diversos momentos, ao longo dos anos.

Neste capítulo examinarei alguns exemplos de momentos em que uma política de ação afimativa apareceu na agenda de organizações e entidades do Movimento Negro, políticos, e instituições do poder executivo do governo federal.[32] O objetivo deste capítulo é também identificar as arenas políticas nas quais uma política pública de "cotas para negros" -- no emprego, na educação superior e na mídia -- foram propostas. Para esta finalidade, este capítulo apresenta uma tabela esquematizando os projetos de lei orientadas pelos princípios da ação afirmativa no Congresso Nacional entre 1983 e 2000, e discute as atividades do Deputado estadual Carlos Minc (PT/RJ) nesta área.

A discussão sobre políticas públicas de ação afirmativa como maneira possível de combater o problema do racismo no Brasil ganhou força na esfera do poder executivo do governo por volta de 1995. A mobilização de organizações e entidades do Movimento Negro, Movimento de Mulheres Negras, Comunidades Negras Rurais, e sindicatos, para a *Marcha Zumbi* em Brasilia (1995), e as demandas organizadas em pressão política coletiva deste movimento social, forçaram uma resposta do governo federal, e conduziram à criação de diversas novas organizações na esfera executiva do governo federal com o objetivo de estudar as possibilidades de implantação de políticas públicas de ação afirmativa para a população negra. Estes movimentos acabaram se tornando bastante emblemáticos, isto é, nenhuma grande mundança política concreta foi implementada no momento, ou nos próximos anos,[33] mas, a

---

[32]Como afirmei anteriormente na introdução, a minha intenção não é apresentar uma história da mobilização do Movimento Negro brasileiro nesta área. A dissertação tampouco apresenta uma análise da lógica que informa os vários argumentos e posições tomadas na prática na utilização de cotas para negros na admissão a universidades, ou da distribuição oficial de bens e serviços públicos baseados nas categorias de raçã/cor em geral. Para uma história do Movimento Negro brasileiro ver: Pereira, Amauri Mendes. 1998. *Três Impulsos para um salto: Trajetória e Perspectivas do Movimento Negro Brasileiro* (monografia, Curso de Pós-Gradução Lato Sensu História da Africa. Universidade Cândido Mendes, Centro de Estudos Afro-Asiáticos, Rio de Janeiro); D'Adesky, Jacques. 2001. *Pluralismo Étnico e Multiculturalismo: Racismos e Anti-Racismos no Brasil.* Rio de Janeiro: Pallas; Cardoso, Marcos. 2002. *O Movimento Negro em Belo Horizonte: 1978-1998*. Belo Horizonte: Mazza.

[33]Em 2000, uma avaliação da atuação do governo federal nesta área foi feita pelo Fórum Nacional das Mulheres Negras. O seu diagnóstico da situação não foi positivo: "Os avanços obtidos em matéria de políticas de combate à discriminação são pífios frente à problemática existente. A constante elaboração de novas proposições, sem que antes tenha implementado o conjunto de propostas apresentadas pelo Movimento Negro no curso dos últimos 25 anos, denucia a ausência de vontade política por parte do Estado. [Exemplo: as propostas sistematizadas no Documento da Marcha Zumbi dos Palmares, de 1995, e as que foram referendadas pelo próprio Grupo de Trabalho

despeito da falta de eficácia real destes comitês e recomendações de políticas, pode-se dizer que eles foram eficazes ao aumentar a visibilidade e a circulação do conceito de ação afirmativa. Propostas de "políticas públicas de ação afirmativa", "políticas compensatórias", "reparações", começaram a circular com mais freqüência, e com isso, o conceito de ação afirmativa começou a ser visto como uma opção viável por alguns no combate do problema da desigualdade racial no Brasil.

2.1 *Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida*

Em 1995, ativistas do Movimento Negro, Movimento das Mulheres Negras, sindicatos, e Comunidades Negras Rurais se reuniram em Brasília para a, hoje histórica, *Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida*, em que uma estimativa de 20.000 pessoas estavam presentes.[34] O documento preparado e apresentado pela Comissão Executiva Nacional da *Marcha* ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, "Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial", enfatizava a necessidade de colocar o problema da discriminação racial na agenda política nacional e a criação e implementação de "políticas para a promoção da igualdade" (Marcha Zumbi, 1995). Parecia aos líderes da *Marcha* que um vasto corpo de legislação e políticas públicas antidiscriminatórias em vigor no Brasil não haviam produzido as mudanças esperadas: igualdade de oportunidade e tratamento para a população negra.[35] Os resultados de pesquisas estatísticas examinando os diversos indicadores socioeconômicos das condições de vida da população (estatísticas sobre educação, trabalho, saude, violência, saúde, violência, etc.) descreviam a magnitude da situação de desigualdade entre brancos e negros no Brasil, e revelava uma fundamental "insuficiência da legislação para

---

Interministerial (GTI).] O que se pode observar até o momento é que, uma série de medidas foi definida, mas boa parte delas não implementadas ou implementadas de maneira a naufragar" (Documento Alternativo do Movimento Negro Brasileiro, Documento originalmente elaborado para a Conferência Cidadã Contra o Racismo, a Xenofobia, a Intolerância e a Discriminação, Fórum de ONGS e Organizações da Sociedade Civil das Américas preparatório para a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Santiago do Chile, 3 e 4 de dezembro de 2000).

[34]A Comissão Executiva Nacional da *Marcha* reuniu representantes dos seguintes grupos: Agentes de Pastoral Negros (Apn's), Centro Nacional de Africanidade e Resistência Afro-Brasileira (Cenarab), Central de Movimentos Populares, Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Comunidades Negras Rurais, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, Fórum Nacional de Entidades Negras, Fórum de Mulheres Negras, Movimento Negro Unificado (MNU), Movimento Pelas Reparações (MPR), União de Negros pela Igualdade (UNEGRO) e o Grupo de União Consciência Negra (GRUCON) (Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial, 1995: 4).

[35]A legislação antidiscriminatória inclui leis estaduais e municipais antidiscriminatórias e a criminalização de atos de racismo pela Constituição Federal e pelo código civil e criminal, além das normas de direito internacional das quais o Brasil é signatário: a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (1958), A Convenção Contra Todas as Formas de Discriminação Racial da ONU (1966).

dar conta da reprodução das práticas discriminatórias" (idem.). O Comitê executivo exigia uma intervenção do estado na forma de "uma política nacional de combate ao racismo e às desigualdades raciais", orientada por mais do que a abolição formal da discriminação por lei:

> […] face ao quadro de discriminação generalizada que atinge a população negra, não é suficiente que o Estado se abstenha de praticar a discriminação em suas leis ou práticas administrativas. É dever do Estado Democrático de Direito esforçar-se para favorecer a criação de condições efetivas que permitam a todos beneficiar-se da igualdade de oportunidade, assegurando a eliminação de qualquer fonte de discriminação direta ou indiretamente […]. Não basta, repetimos, a mera abstenção da prática discriminatória: impõem-se medidas eficazes de promoção da igualdade de oportunidade e respeito à diferença. [...] Trata-se de um esforço que deverá ter como principal escopo tornar a igualdade formal, a igualdade de todos perante a lei, em igualdade substancial: igualdade de oportunidade e tratamento (Marcha Zumbi, 1995: 23-24).

O documento mapeava um plano de ação específico, o "Programa de superação do racismo e da desigualdade racial", que incluía recomendações de políticas nas áreas de: informação, trabalho, educação, cultura e comunicação, saúde, violência, religião e terra. A primeira sugestão exigia a inclusão do "quesito cor" em todos os sistemas que coletavam informação sobre a população, como índice necessário à formulação de políticas públicas para a população negra. Outras sugestões para políticas públicas contidas no documento eram: o "desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta"; a "concessão de bolsas renumeradas para adolescentes negros de baixa renda para o acesso e conclusão do primeiro e segundo graus"; o "desenvolvimento de políticas de combate à feminização da pobreza […] contemplando especificamente a mulher negra através de programas de acesso de capacitação e treinamento para o mercado de trabalho" (Marcha Zumbi, 1996: 24-26). Uma das propostas, na área da educação, era de natureza universal: a "recuperação, fortalecimento e ampliação da escola pública, gratuita e de boa qualidade" (idem). Muitas propostas visavam à implementação das provisões da Constituição Federal e tratados internacionais, de que o Brasil é signatário: a "implementação das Convenções 29, 195 e 111 da OIT"; a "implementação da Convenção sobre a eliminação da discriminação racial no ensino"; a "regulamentação do art. 7 em seu inciso XX da CF", que prevê a "proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei". Pois, "apesar de ter garantido o seu reconhecimento na Constituição, através do Art. 68 das Disposições Transitórias,

até hoje nenhuma comunidade negra rural quilombola recebeu o título definitivo de propriedade de suas terras, onde vivem há séculos. Portanto, impõe-se a emissão imediata dos títulos de propriedade das terras destas comunidades" (idem).

O documento fechava com uma afirmação que condicionava o sucesso destas políticas à implementação simultânea de um vasto programa de desenvolvimento social:

> Por fim, a adoção de políticas de promoção da igualdade só terá eficácia na medida de sua sincronia com um modelo de desenvolvimento comprometido com a geração de emprego, a distribuição da terra e da renda, a justiça social, a preservação da vida e a construção de novos horizontes para as gerações futuras (idem: 26).

Também incluído no documento estava o Projeto de lei n°1239 de 1995, organizado pelo Movimento Pelas Reparações (MPR) e pelo Movimento Negro Unificado, apresentado ao Congresso pelo Deputado Federal Paulo Paim (PT/RS). A proposta pedia o "resgate da cidadania dos descendentes de africanos escravizados no Brasil", por meio de um programa de "reparações" e "políticas públicas compensatórias", nas áreas de: terras, educação, emprego, mídia e habitação, incluindo o pagamento de um "título de reparação, a cada um dos descendentes de africanos escravizados no Brasil, o valor equivalente a R$102,000,00" (Art. 2, Projeto de lei n° 1239, *apud* Marcha Zumbi, 1996: 34).

No mesmo dia da *Marcha*, dia 20 de Novembro de 1995, o Presidente FHC instituiu, por decreto presidencial, o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI). Integrado por representantes do estado e por representatntes do Movimento Negro, o grupo tinha por finalidade "desenvolver políticas para a valorização da População Negra" (Decreto de 20 de Novembro de 1995, *apud* Marcha Zumbi, 1996: 32).[36]

Uma outra medida da esfera executiva do governo federal ocorreu em 1996, quando o Ministério da Justiça lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos, que apresentava propostas de ação governamental para promover direitos humanos no país. O programa incluía uma seção especial de recomendações, visando exclusivamente à "*população negra*",[37] e

---

[36]Anteriormente, no mesmo ano (20 de março), FHC criou uma organização dentro do Ministério de Trabalho, o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO), com o objetivo de definir um programa de políticas públicas para combater à discriminação no emprego e na ocupação.

[37]O plano também definiu propostas para: "Crianças e Adolescentes", "Mulheres", "Sociedades Indígenas", "Estrangeiros, Refugiados e Migrantes Brasileiros", "Terceira Idade" e "Pessoas portadores de deficiência" (Programa Nacional de Direitos Humanos, 1996).

solicitando o desenvolvimento de "políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra" (Programa Nacional de Direitos Humanos, 1996: 31). O programa recomendava mudanças na maneira de o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) classificar a população, segundo as categorias de "cor/raça": "Determinar ao IBGE a adoção do critério de se considerar os mulatos, os pardos e os pretos como integrantes do contingente da população negra" (1996:30). O documento também endossava a criação de "ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta" (idem: 30). A publicação deste plano marcou o primeiro endosso formal do governo federal de uma política pública pautada pelos princípios da "ação afirmativa" para a "população negra".

Mais tarde, no mesmo ano, a conferência internacional, "*Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos"*, organizada pelo Departamento dos Direitos Humanos da Secretaria dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça, reuniu pesquisadores universitários nacionais e estrangeiros para discutir e debater a questão. Foi nesta conferência que o presidente FHC quebrou a tradição, assumindo publicamente a existência de racismo no país.[38]

2.2 Considerações sobre a emergência (ou não) de uma política pública de cotas para negros nas universidades públicas

Em maio de 1997, ao final do primeiro ano de trabalho, o GTI para a valorização da população negra preparou um documento resumindo as atividades até o momento e propôs um agenda para os próximos anos.[39] O GTI subdividiu seu trabalho em 16 áreas temáticas: 1) Informação -- Quesito Cor; 2) Trabalho e Emprego; 3) Comunicação; 4) Educação; 5) Relações Internacionais; 6) Terra (Remanescentes de Quilombo) ; 7) Políticas de Ação Afirmativa; 8) Mulher Negra; 9) Racismo e Violência; 10) Saúde; 11) Religião; 12) Cultura Negra; 13)

[38]Os trabalhos apresentados nesta conferência foram reunidos em: Souza, Jessé (org.), *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos.* Brasília: Paralelo, 1997.

[39]O GTI foi integrado por representante dos seguintes Ministérios (um por Ministério): Justiça, Cultura, Educação e Desporto, Extraordinário dos Esportes, Planejamento e Orçamento, Relações Exteriores, Saúde, e Trabalho. Havia também no GTI um representante da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e oito representantes do Movimento Negro. Baseado no Ministério da Justiça, o Ministro da Justiça, José Gregori presidia o GTI, o Professor e ativista do Movimento Negro, Hélio Santos o coordenava, e o advogado e ex-Presidente da Fundação Palmares, Carlos Alves Moura, era o seu secretário executivo.

Esportes; 14) Legislação; 15) Estudos e Pesquisas e 16) Assuntos Estratégicos. Durante o primeiro ano, a área de "Políticas de Ação Afirmativa" se impôs a tarefa de formular um conceito de ação afirmativa sobre o qual políticas públicas futuras pudessem ser basear.[40] Embora concordando que o princípio de ação afirmativa é relevante para o Brasil, as propostas do GTI continham palavras de cautela:

> [...] devemos adotar, no Brasil, algum tipo de política de ação afirmativa, cujo fim é criar uma sociedade em que a democracia seja efetiva e não apenas teórica. O que não deve ser feito por nós é a simples importação de soluções adotadas por outros países, sem antes adaptá-las e ajustá-las à nossa realidade (GTI, 1997: 63).

Estas palavras ecoaram o tom do discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso na abertura da conferência internacional mencionada acima. Nesta ocasião o Presidente FHC confirmou que o país deveria buscar soluções para o problema da discriminação e do racismo que não implicavam em "repetir" ou "copiar" o que havia sido feito em outros países. Ele enfatizava a necessidade de usar criatividade para inventar mecanismos para superar o racismo que levem em consideração a "ambigüidade" e a especificidade das relações sociais brasileiras.

O próximo relatório de final de ano preparado pelo GTI, divulgado em 1998, enunciava com firmeza que estratégias para ampliar o acesso da população negra ao ensino superior não devem incluir um sistema de cotas no processo de admissão:

> É necessário estabelecer um programa que, combatendo os efeitos da discriminação nas escolas, ofereça, aos jovens e adultos negros com potencial acadêmico, igualdade de oportunidades para o ingresso e a permanência no ensino superior. Essa igualdade de oportunidades não deve ser concebida como um programa de cotas, o qual, ignorando as deficiências anteriores de formação escolar, apenas facilitará o ingresso de alunos mal preparados e, por isso, sem condições de competir com os alunos não-negros no decorrer do curso, resultando no fracasso escolar e, conseqüentemente, na diminuição da auto-estima dos jovens negros (GTI, 1998:53).

Para alcançar "igualdade de oportunidades para o ingresso e permanência [de alunos negros] no ensino superior", o GTI propôs que o Ministro da Educação examinasse a possibilidade da oferta de cursos preparatórios para o vestibular "destinados especificamente a alunos de escolas

---

[40]Para este fim, duas conferências regionais foram organizadas -- Salvador, Bahia (12-13 de setembro, 1996) e Vitoria, Espírito Santo (12-14 de dezembro, 1996).

públicas provenientes das camadas mais desfavorecidas da população que incluem, como é sabido, elevada proporção de afro-brasileiros", e a posibilidade de implementação de um programa de bolsas de estudo para estudantes carentes (idem. 53-54).

Estudando os documentos discutidos acima -- o da *Marcha Zumbi*; o Programa Nacional de Direitos Humanos (1996); o relatório do final de 1997 e de 1998 do GTI sobre atividades propostas de agenda -- observa-se o uso freqüente dos termos "ação afirmativa", "reparações", "discriminação positiva", e "políticas públicas para a promoção da igualdade". Além disso, cada um destes documentos expõe propostas específicas de políticas públicas para a populaçào negra que são orientadas por estas idéias. O que é interessante anotar é que enquanto o conceito de "ação afirmativa" é claramente incorporado nestes documentos, nenhum contém propostas (pelo menos claramente explicitadas) de cotas para o acesso da população negro às universadades públicas. De fato, como mostrei acima, o GTI para a valorização da população negra rejeitou esta idéia.

2.4 Projetos de lei orientados pelos princípios da "ação afirmativa" no Congresso Nacional: 1983-2000

Embora o GTI para a Valorização da População Negra previsse propostas de ação afirmativa como modo de promover o acesso da população negra a Universidade que excluíam uma proposta de cotas, políticos eleitos na esfera federal do governo parecem ter sido de opinião diferente. Começando em 1983, com o Senador Abdias do Nascimento (PDT/RJ), vários políticos em Brasília propuseram legislações orientadas pelos princípios de ação afirmativa que freqüentemente previam a criação de um sistema de cotas -- no trabalho, educação e mídia -- para negros e às vezes para índios, e alunos da rede pública. A tabela seguinte resume isto:[41]

[41]Fontes: Nascimento, Abdias do. 1983. *Combate ao Racismo: Discursos e Projetos*. Brasília: Câmara dos Deputados -- Centro de Documentação e Informação; Nascimento, Abdias do. 1997. *Thoth: Pensamento dos Povos Africanos e Afrodescendentes*. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Jan/Abril; Silva, Benedita da. 1994. *Questão Racial e a Nova Sociedade*. Brasília: Câmara dos Deputados -- Centro de Documentação e Informação; *Por uma política nacional de combate ao racismo e à desiguladade racial: Marcha Zumbi contra o racismo, pela cidadania e a vida*. 1996. Brasília: Cultura Gráfica e Editora Ltda.; Diário da Câmara dos Deputados: 21/04/1998; 06/06/1998;16/06/2000; Diário do Senado Federal: 01/12/1999.

Levantamento dos projetos de lei orientados pelos princípios da ação afirmativa no Congresso Nacional: 1983-2000

Data/Projeto/Autor	**Projeto**	**Porcentagens/Beneficiários(as)**
7 de junho de 1983 Projeto de lei n°1.332 Senador Abdias do Nascimento (PDT/RJ) [42]	Adoçao de "*medidas de ação compensatória"* com a intenção de promover a participação dos "brasileiros negros (de ascendência africana)" em todos os níveis do emprego (público e privado); reserva de bolsas de estudo do Estado para estudantes negros; reserva de vagas para negros no Instituto Rio Branco.	Antingir a participação de 20% de homens negros e 20% de mulheres negras na força de trabalho total do país; reserva de 40% das bolsas de estudo do Estado; cota de 40% para negros (20% homens e 20% mulheres) no Instituto Rio Branco. (São pessoas "negras", para efeitos desta lei, as que se enquadrarem como "pretos" ou "pardos", conforme a classificação adotada pelo IBGE).
1993 Projeto de Emenda Constitutional N° 8583-6 Deputado Federal Florestan Fernandes (PT/SP)	Emenda Constitutional	Concessão de bolsas de estudo para cobrir as despesas de subsistência, durante o período escolar para crianças, adolescentes e adultos negros.
1993 Projeto de Lei n° 4.339 Senadora Benedita da Silva [43] (PT/RJ)	Criação de "*cotas*" para "os setores etno-raciais socialmente discriminados em instituições de ensino superior, públicos e particulares, federal, estadual e municipal."	Cota de 10% das vagas para estudantes negros e índios
6 de maio de 1993 Projeto de lei n° 3.791 Senador Benedita da Silva (PT/RJ)	Inclusão de artistas e profissionais negros nas produções das emissoras de televisão, filmes, e peças publicitárias.	Inclusão de um mínimo de 40% de artistas e profissionais negros. (São pessoas "negras", para efeitos desta lei, as que se enquadrarem como "pretos" ou "pardos", conforme classificação adotada pelo IBGE).
Novembro 1995 Projeto de lei n° 1239 Deputado Federal Paulo Paim	"Garante a *reparação* com indenização para os decendentes dos escravos no Brasil."; o Governo providenciará "*políticas públicas*	Pagamento pelo União de um título de reparação a cada um dos descendentes dos escravos no

[42]Em abril de 1997, Abdias do Nascimento reapresentou este projeto de lei ao Senado -- Projeto de lei n° 75, em uma versão adaptada.
[43]Em 1995, a senadora Benedita da Silva reapresentou este projeto ao Senado -- Projeto de lei n° 14 (Benedita da Silva, 1997 *apud* Bernardino, 2002: 258).

(PT/RS)	*compensatórias*" nas áreas de trabalho, terra, e educação, e habitação.	Brasil, de R$102,000.00. "O Governo, na esfera federal, estadual e municipal, assegurará a presença do descendente de africanos nas escolas públicas, em todos os níveis, proporcionalmente à presença desses descendentes no conjunto da população local."
21 de abril de 1998 Projeto de lei n° 4.370 Senador Paulo Paim (PT/RS)	Inclusão obrigatória de atores afro-descendentes em filmes, programas de televisão, e peças publicitárias.	Os filmes e programas de televisão deverão apresentar imagens de pessoas afro-descendentes em proporção não inferior a 25% do número total de atores e figurantes; 40% do número total nas peças publicitárias. (Sâo pessoas afrodescendentes, para efeito desta lei, as que se enquadrarem como "pretos" ou "pardos", conforme classificação adotada pelo IBGE).
Junho 1998 Projeto de lei n° 4.567 Senador Luiz Alberto (PT/BA)	"Cria o Fundo Nacional para o Desenvolvimento de Ações Afirmativas (FNDAA)"	Fundo será destinado para promover a igualdade de oportunidades para os afro-brasileiros na educação e no emprego; financiar pesquisas que visam à melhoria de qualidade de vida da comunidade negra; financiar área de comunicação e matérias relacionadas à comunidade negra; microempresas para afro-brasileiros; concessão de bolsas de estudos em todos os níveis aos afro-brasileiros; apoio financeiro para projetos e programas do Estado, e outras initiativas para promoção da igualdade de oportunidades aos afro-brasileiros.

Maio 1999 Projeto de lei n° 298 Senador Antero Paes de Barros (PSDB/MT)	Criação de um sistema de "*cotas*" de admissão nas universidades públicas para estudantes da escola pública.	Reserva 50% das vagas nas universidades públicas brasileiras para estudantes da escola pública.
Dezembro 1999 Projeto de lei n° 650 Senador José Sarney (PMDB/AP)	"Institui *cotas de ação afirmativa* para a população negra no acesso aos cargos e empregos públicos, à educação superior e aos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)."	Cota de 20% para negros.
16 de junho de 2000 Projeto de lei n° 3.198 Senador Paulo Paim (PT/RS)[44]	"Institui o Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça, e/ou cor, e dá outras providências." Projeto contem IX capítulos. Capítulo VI trata da criação de "*cotas*" para o acesso dos afro-descendentes: a cargos públicos, através de concurso público, a nível federal, estadual e municipal; a candidaturas em cada partido ou coligação; a empresas com mais de 20 empregados; e a universidades.	Cargos públicos: cota de 20% para afro-descendentes; candidaturas: mínimo de 30% e máximo de 70% afro-descendentes; Empresas com mais de 20 empregados: mínimo de 20% de trabalhadores negros; universidades: reserva de 25% das vagas para os afro-descendentes. (Sâo pessoas afrodescendentes, para efeitos desta lei, as que se enquadrarem como "pretos" ou "pardos", conforme classificação adotada pelo IBGE).

Minha intenção, com este quadro, é demonstrar a existência de uma certa tradição no Congresso Nacional que contempla o desenvolvimento de políticas públicas que visam a aumentar o acesso da população negra à educação e a empregos. Fica claro, assim, que, enquanto políticas de cotas para a população negra pareciam ser objeto de interesse de políticos específicos (vide suas propostas), o mesmo não pode ser dito dos programas articulados pelo poder executivo, até a Conferência de Durban, quando este quadro se modificará. Parece justo dizer, portanto, que Senadores e Deputados Federais (a maioria do Partido dos Trabalhadores ou de partidos considerados de esquerda -- com a exceção do Senador Antero Paes de Barros (PSDB/MT)) estão bastante interessados em uma política de cotas, como maneira de aumentar o acesso de "negros", "afro-descendentes", ou "afro-brasileiros", "descendentes dos escravos",

[44]Em 2002 o Senador Paulo Paim reapresentou esta proposta legislativa em uma versão adaptada ao Senado brasileiro.

"índios" (em um caso) e "estudantes da escola pública", a empregos, à midia visual e à educação superior.

No entanto, quando examinamos estas propostas torna-se também imediatamente óbvio que estes políticos estão sugerindo um leque extremamente amplo e variado de medidas para alcançar estes objetivos. Esta variação é refletida nos diferentes termos utilizados para descrever as próprias políticas. São estas:

- "ação compensatória" (Abdias do Nascimento);
- "cotas" (Benedita da Silva, Antero Paes de Barros, José Sarney);
- "reparações" (Paulo Paim);
- "ação afirmativa" (Luiz Alberto, José Sarney), e
- "Estatuto de Igualdade Racial", "Inclusão" (Paulo Paim).

A maioria desses projetos (Abdias do Nacsimento, Florestan Fernandes, Bendita da Silva, José Sarney) empregam o termo "negro" para designar os que são contemplados pela lei. Nesses casos, o termo negro é quase sempre usado para compreender as pessoas que se enquadrarem como "pretos" ou "pardos", conforme a classificação adotada pelo IBGE, com respeito ao "quesito cor". Os termos "afro-brasilieros" (Luiz Alberto) e "afro-descendentes" (Paulo Paim), também são empregados para designar pessoas que se enquadrarem como "pretos" ou "pardos".

O projeto de lei do ativista pioneiro do Movimento Negro, Senador Abdias do Nascimento representa um ato profundamente inovador nesta área. Antecipando os outros projetos em uma década ou mais, o seu projeto também abarca um espectro mais amplo do que ele denomina "ações compensatórias" do que a maioria dos outros (as exceções sendo o projeto de lei do Senador Paulo Paim (n° 3.198), e o do Senador Luiz Alberto, que visa a criação do "Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Ação Afirmativa"). O seu projeto é composto de quinze artigos esboçando políticas públicas nas áreas de emprego, educação, saúde, cultura, tratamento policial, coleta de informação sobre a população, entre outras. As "medidas de ação compensatória" para a área de emprego, não visam a estabelecer um sistema rígido de cotas para a contratação de negros. As medidas sugeridas para aumentar o número de homens e mulheres negros na força de trabalho (como definida pelo artigo doze do projeto) são inúmeras, dentre elas: "a preferência pela admissão do candidato negro quando este demonstra melhores ou as

mesmas qualificações profissionais que o candidato branco"; "[...] programas de aprendizagem, treinamento e aperfeiçoamento técnico para negros, a fim de aumentar o número de candidatos negros qualificados em escalões superiores profissionais"; um sistema de incentivos fiscais para as empresas que "comprovem incremento significativo de equilíbrio, na sua força de trabalho, entre a proporção de negros nos empregos melhor renumerados e aquela nos empregos de baixa renda.", além de "multas mensais" para empresas com menos de cinco empregados no caso do não cumprimento destas medidas.

Na área de educação, estes projetos de lei sugerem a adoção de uma vasta gama de medidas em prol da população negra. Alguns promovem bolsas de estudos (Nascimento, Fernandes, Alberto); Luiz Alberto propõe um aumento em geral do investimento financeiro por parte do governo federal na educação pública, para beneficiar a população negra, e o projeto de reparações do Paulo Paim sugere que o governo assegure a presença dos descendentes de africanos nas escolas públicas, em todos os níveis, proporcionalmente à presença desses descendentes no conjunto da população local. A adoção de um sistema de cotas de admissão para alunos negros nas universidades é visto como um mecanismo possível para aumentar o acesso de membros desse grupo ao ensino superior.

Finalmente, dois projetos oferecem planos para a operacionalização prática de um sistema de cotas. O projeto de Abdias do Nascimento contempla aqueles que "reconhecem terem sido discriminados como negros [*pretos* e *pardos*] ou terem sido objeto de manifestações de preconceito de cor." O projeto de lei de Luiz Alberto contempla todos aqueles que se auto-identificam como afro-brasileiros ou negros, e os que têm certidão de nascimento com a denominação de negro, preto ou pardo.

2.5 Projetos de lei de 1993 do Deputado Carlos Minc (PT/RJ)

Ao longo de mais de uma década o Deputado estadual Carlos Minc (PT/RJ) propôs vários diferentes projetos de lei, visando à ampliação do acesso dos estudantes "afro-brasileiros", "índios" e "carentes" às universidades do Rio de Janeiro. Em setembro de 1993, Minc teve dois projetos de lei em tramitação na Alerj -- projeto de lei n° 1600/93 e n° 1622/93, com o objetivo de criar uma cota de 10% para alunos "negros e índios" em todos os cursos de graduação e pós-graduação das instituições de ensino superior, públicas e privadas, do estado do Rio de Janeiro (1600/93), e uma cota de 20% para alunos carentes nas instituições públicas de ensino superior

(1622/93).[45] Elaborados por membros do gabinete de Carlos Minc, em conjunto com ativistas do Movimento Negro, políticos do PT, políticos da Alerj, organizações administrativas do governo do estado do RJ, ONGs, organizações estudantis, representantes e professores universitários, em diversos momentos ao longo dos anos, estes projetos representam "um projeto em construção".[46] Eles foram discutidos com o público em diferentes ocasiões e modificado. Vários desses projetos de lei circulavam nas comissões da Alerj e foram debatidos entre os deputados em momentos diferentes. Em vários momentos estes projetos encontraram resistência da parte de outros deputados dentro da Alerj (que será discutida em detalhe no capítulo 3 desta dissertação). Nenhum deles foi transformado em lei. Poucos chegaram a ser votado em sessão plenária pelos deputados na Alerj.

Interessada em descobrir como estes projetos foram elaborados, contactei o gabinete do deputado Minc, e pedi para entrevistá-lo. Sua assistente, Elaine da Silva, encarregada de sua agenda de compromissos, educadamente me informou que seria virtualmente impossível marcar uma entrevista com ele. Se eu estivesse interessada, ela poderia marcar uma hora para que eu conversasse com ele, mas não podia garantir nada, algo poderia acontecer e ele poderia ter que cancelar no último minuto. Ela sugeriu que eu tentasse enviar minhas perguntas via e-mail, e me assegurou que no fim de cada dia, Minc vai ao seu escritório, não importa a hora, e responde às suas mensagens.

Não foi o próprio Minc quem respondeu ao meu e-mail, mas a sua assessora Teresa Ramos, que foi, como aprendi, a pessoa mais envolvida no desenvolvimento destes projetos de lei.[47] Ela me ligou em casa, e me convidou para vir ao gabinete no centro da cidade, conversar com ela.

---

[45]Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro: 16/09/1993; 22/09/1993

[46]Algumas das pessoas e organizações envolvidas no processo de elaboração desses projetos: Marcelo Dias, Carlos Alberto Medeiros, Abdias do Nascimento, Elisa Larkin Nascimento, Wanna Sant'Anna, Frei David Raimundo dos Santos, Benedita da Silva; o Movimento Negro Unificado (MNU), Seminário Nacional de Universitários Negros (SENUN), Iser -- Projeto Negritude, Instituto de Pesquisas e Estudos Afro-Brasileiros -- (IPEAFRO), Grupo de Negros da Central Única dos Trabalhadores, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educaciocal (FASE), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Programa de Estudos e Debates dos Povos Africanos e Afro-americanos - UERJ (PROAFRO), CRIOLA, Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras -- Rio de Janeiro (SEDEPRON); professores, alunos, reitores, e administradores, e outros membros da UFRJ, UFF, UERJ e UNEF.

[47]Teresa Ramos nasceu em Pelotas, interior do Rio Grande do Sul, em 1950, e foi criada em Porto Alegre. Ela trabalhou como professora de filosofia, pesquisadora na área de educação, e como consultora especialista em meio-ambiente para firmas de engenharia. Ela se envolveu com o movimento feminista quando em exílio em 1976-1980, e começou a trabalhar com Carlos Minc em 1989, a quem conheceu no exílio, em 1976: "Nos conhecemos no exílio em Portugal em 1976, através de amigos comuns também exiliados." Como Teresa me explicou: "Faço este tipo de

Enquanto esperava para falar com ela, percebi como o local estava cheio de gente. Ocorreu-me como o gabinete de Minc era diferente do de José Amorim.[48] Ambos situados no mesmo prédio atrás da Alerj, o gabinete de José Amorim era impressionantemente calmo e vazio, com relativamente poucos papéis ou pastas, paredes nuas, poucas escrivaninhas ou telefones e dois assessores.[49] O gabinete de Minc, por outro lado, é barulhento, fervilhando com um redemoinho de atividades. O lugar está superlotado com pilhas de papéis, arquivos, mesas, espremidas umas contra as outras. A sala está cheia de pessoas esperando para falar com assessores de Minc, os telefones tocam sem cessar. As paredes estão cheias de cartazes sobre eventos de orgulho gay, anúncios de manifestações que transcorreriam em Bonsucesso, a última mobilização contra o plano da Governadora Rosinha Garotinho de contratar 500 docentes para implantar o ensino religioso confessional nas escolas públicas do estado do Rio. Uma mulher fala ao telefone com alguém na Secretaria de Educação para ver se eles pensam em ir à demonstração: "É um absurdo! Não temos nem dinheiro suficiente no orçamento estadual para contratar professores de matemática para todas as escolas, e os Garotinhos querem começar a contratar professores para a educação evangélica!".

Teresa me contou que ela teria que achar as pastas referentes aos projetos de lei que pesquisava, e dar uma olhada nelas comigo para avivar sua memória. Trabalhando como assistente de Minc desde 1989, ela esteva envolvida desde o início com vários projetos de lei, que visavam à ampliação do acesso de alunos afro-brasileiros, índios, e carentes ao ensino superior. Aos poucos, ela selecionou as pastas e a documentação arquivada daquela época. Havia uma lista de nomes de contatos comunitários de várias organizações e entidades do Movimento Negro, organizações de estudantes negros, secretarias do governo estadual do Rio, e ONGs. Ela havia guardado panfletos dos eventos que organizara a fim de apresentar e debater o projeto de cotas, e me disse que, pelo menos, sempre foi a intenção deles "estimular o debate acerca das questões de discriminação e educação."

---

trabalho devido às minhas atividades ligadas ao movimento feminista. Fui convidada por Minc para cuidar da área dos movimentos identitários ligados aos movimentos de mulheres, homossexuais, soropositivos, saúde mental, drogas e racismo.".

[48]O Deputado estadual José Amorim (Partido Progressista Brasileiro) é o autor do projeto de lei que estabelece cotas para "negros e pardos" nas universidades públicas do estado do Rio de Janeiro. O projeto de Amorim foi aprovado unanimemente pelos deputados da Alerj, e sancionado lei pelo Governador do Estado em 9 de novembro de 2001. O projeto do Amorim, sua elaboração e tramitação na Alerj são objeto do capítulo 3 desta dissertação.

[49]De um 'informante'.

Teresa trabalhou muito próxima a Carlos Alberto Medeiros no processo de desenvolvimento destes projetos.[50] No início dos anos 90, Medeiros trabalhava com Abdias do Nascimmento, então secretário da Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras -- SEDEPRON/Rio de Janeiro. Esta secretaria do governo do estado, criada em 1991, e extinta no final de 1994, início de 1995, procurou "formular, sugerir e implementar políticas de ação governmental junto as populações de origem africana", e teve um papel fundamental no desenvolvimento destes projetos de lei. Medeiros teve várias conversas com Minc antes de esboçar o seu projeto. Ele também explicou que quando começou a defender a idéias da ação afirmativa, no início dos anos 90, a sua primeira tarefa foi convencer o Movimento Negro: "O movimento negro era dividido sobre o tema. Faço parte, juntamente com Hédio Silva Jr., Edson Cardoso e outros do grupo dos que "fizeram a cabeça" do movimento nesse sentido. Ivanir dos Santos [militante do Movimento Negro e fundador do Centro de Articulação de Populações Marganalizados -- CEAP, no Rio de Janeiro] -- já reconheceu de público que fui eu quem o convenceu."

O textos desses projetos circularam por organizações e entidades do Movimento Negro, organizações afiliadas a partidos políticos, e outras instâncias da sociedade civil organizada, gerando reações diversas, tanto favoráveis quanto desfavoráveis.[51] A existência destes projetos também foram conhecidos através de vários artigos publicados na mídia impressa, nos quais foram feitos anúncios de foruns públicos para discutir a questão.

Algumas das cartas recebidas pelo escritório de Minc na época em que começaram a elaborar estes projetos apresentam uma oportunidade para vermos a maneira pela qual estes projetos era vistos por diferentes segmentos da sociedade, e alguns dos diversos debates e posições apresentadas. Uma carta dos estudantes integrantes do Movimento Pré-Vestibular para

---

[50]Carlos Alberto Medeiros é ativista do Movimento Negro, envolvido com a definição de políticas de ação afirmativa para a população negra, que trabalhou em diversas instâncias e níveis do governo (GTI, SEDEPRON). Ele é um antigo defensor da adoção de políticas de ação afirmativa para beneficiar a população negra no Brasil. Em 2003, defendeu uma dissertação de mestrado sobre o assunto: "*Legislação e Relações Raciais, Brasil – Estados Unidos, 1950-2003: uma visão comparativa*", Curso de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal Fluminense (UFF).

[51]Para uma discussão sobre o caso específico destes projetos e sobre os debates que geraram entre várias entidades do Movimento Negro do Rio de Janeiro na época, ver: Contins e Sant'Ana, 1996. As divisões a respeito da questão dentro do Movimento Negro Unificado e outras entidades e organizações do Movimento Negro foram discutidas e documentadas em outros estudos também, ver Heringer, 2001; Moelheke, 2000.

Negros e Carentes (PVNC), que foram classificados nos vestibulares de 1993 enviada aos líderes de todos os partidos da Alerj, demonstra uma forte aprovação e apoio para estas iniciativas:[52]

> Nós somos participantes de um trabalho comunitário chamado de Pré-Vestibular para Negros e Carentes. Estamos presentes em mais de 20 localidades carentes da grande cidade do Rio de Janeiro envolvendo aproximadamente um mil e duzentos estudantes e duzentos professores voluntários. Lutamos pelo direito de termos acesso às universidades públicas e queremos contar com todos os partidos nessa desafiante tarefa.
>
> Acompanhamos, através da imprensa, o debate sobre o projeto que tramita nessa casa -PL 1600/93, -PL 1622/93. [...] Acreditamos que este projeto possui em seu bojo um alto sentido social e vem resgatar a cidadania de milhares de estudantes das periferias das cidades cujas escolas públicas de segundo grau, com baixa qualidade de ensino, torna injusta a disputa com jovens provenientes de outros estabelecimentos cujo ensino possui qualidade superior. Tudo isso gerou uma grande distorção na realidade social brasileira e um dos setores mais afetados é o povo negro. Segundo o IBGE a população negra é de quarenta e quatro por cento do total da população do Brasil, deveríamos ter nesse caso o mesmo percentual freqüentando as universidades públicas, no entanto não passa de cinco por cento a presença de negros nestes estabelecimentos de ensino superior.
>
> Nós, abaixo assinados, estudantes carentes do Estado do Rio de Janeiro, certos de poder contar com a atenção e o apoio de todos os partidos no sentido de agilizar a aprovação deste projeto e que a causa supere as possíveis devergências partidárias, em prol do interesse maior da sociedade brasiliera, representada aqui por nós, participantes deste trabalho alternativo (Carta dos arquivos do Deputado Carlos Minc, datada de 30 de abril de 1994).

Outra carta, recebida dos Petistas do Núcleo de Base Ilha do Governador, critica estes projetos e outros de natureza semelhante:

> A nós, membros do Núcleo de Base Ilha do Governador, causou estranheza ler nos jornais sobre o projeto apresentado pelo companheiro – garantindo uma determinada percentagem de vagas das instituições de ensino superior público a pobres e negros. Causou estranheza por não parecer esta uma política que esteja logicamente de acordo com as propostas do nosso partido. [...]
> É pena que o PT esteja propenso a adotar a política que os norte-americanos chamam de *affirmative action*. Já não basta esta incompreensível lei interna de

[52]O Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC) é um movimento social popular que atua na área da educação, capacitando pessoas para os vestibulares em universidades. A idéia de organizar um curso pré-vestibular para estudantes negros e carentes veio da Pastoral do Negro em São Paulo, e foi implantada no Rio de Janeiro em 1993 por Frei David Raimundo dos Santos, Alexandre do Nascimento, Antônio Dourado e Luciano Santana Dias (Guimarães, 2002: 76). As primeiras turmas ocorreram na Igreja Matriz de São João de Meríti, RJ. Os cursos são auto-sustentáveis, ou seja, os professores e coordenadores dos cursos são voluntários e os estudantes pagam uma taxa mensal -- entre 5 e 10% do salário mínimo -- para cobrir as despesas com materiais, lanches e passagem. De acordo com um artigo do *Jornal do Brasil,* dos primeiros formandos do PVNC no Rio de Janeiro: "28% dos 98 alunos passaram para universidades públicas e outros quatro estudantes entraram para a PUC, que ofereceu bolsas de estudo integrais durante todo o curso" (18/04/94).

> que todas as direções de instâncias do partido têm de ser compostas por, no mínimo, 30% de mulheres. Como se as mulheres de fato não fossem capazes de alcançar qualquer posição dentro do partido graças à sua própria capacidade.
>
> Como colocamos, esta *affirmaitve action* à brasileira não parece estar dentro da lógica dos nossos ideais. Se os negros ou os pobres não estão presentes nas nossas universidades, não é porque exista uma tradição ou qualquer impedimento legal para isso a ponto de ser necessária uma lei para lhes garantir vagas. Nós sabemos que há muito mais por trás disto. Existe toda uma história de marginalização de camadas da sociedade que hoje não têm acesso ao ensino primário sequer. É todo um processo que conhecemos muito bem. Em nossa opinião, a política do PT deve se dirigir ao cerne do problema. É preciso, sejamos claros, que a estrutura seja transformada. O companheiro, o PT, todos nós sabemos disso (Carta dos arquivos do escritório do Deputado Carlos Minc, sem data).

Finalmente, uma carta recebida dos Agentes Pastorais Negros, RJ:

> Parabéns pela importante iniciativa de resguardar 10% das vagas na UFRJ, UERJ, UFF para jovens negros e indígenas.
> Aceditamos que ela é oportuna e ajuda a reparar erros como o da Constituição Brasileira de 1824, que em sua lei complementar, proíbe o leproso e o negro de freqüentarem escolas.
> Nós aqui na Baixada Fluminense temos um curso pré-vestibular para negros e nos colocamos à disposição para divulgar e apoiar essa brilhante idéia (Carta dos arquivos do escritório do Deputado Carlos Minc, sem data).

Estes projetos também geraram discussão durante duas reuniões públicas distintas: uma audiência pública na Alerj (1° de outubro de 1993), e um debate público na UERJ (20 de outubro). O debate sediado na UERJ foi organizado pelo Programa de Estudos e Debates dos Povos Africanos e Afro-americanos -- UERJ (PROAFRO), em conjunto com o gabinete de Minc. Neste debate o Reitor da UFRJ, e representantes da administração da UERJ demonstraram estar preocupados que um sistema de cotas poderia: (1) violar o direito legal à autonomia administrativa das universidades públicas, e, (2) atrair processos judiciais contra a universidade da parte de estudantes que tiveram o seu ingresso negado (memorando da Profa. Elisa Larkin Nascimento, PROAFRO, ao Minc -- sem data).

Atendendo a essas considerações e a outras, os dois projetos de lei foram fundidos em um só (n° 1671/1993), e a nova redação transformou a instituição de uma cota obrigatória das vagas existentes em uma autorização para a criação de "vagas suplementares" (para os mesmos segmentos da população contemplados pelos dois projetos originais -- 10% para alunos afro-

brasileiros e índios e 20% para alunos carentes) e extendeu o efeito da lei também às escolas técnicas de nível médio. Em outras palavras, em vez da reserva de 30% das vagas existentes para alunos afro-brasileiros, índios e carentes, o novo projeto visava um maior investimento financeiro do governo do estado através da criação de mais vagas.

Esta versão modificada do projeto também estipulava que "vagas suplementares" seriam criadas apenas naqueles cursos em que estudantes pertencentes a grupos contemplatos pela lei (negros, pardos, índios, e carentes) seriam considerados subrepresentados. Esta versão do projeto também contemplou as necessidades dos estudantes uma vez aceitos pela Universidade, estabelecendo: (1) um programa de bolsas de estudo, e (2) "um curso pré-acadêmico voltado para a qualificação e treinamento" dos alunos cotistas (Projeto de lei n° 1671/1993).

Estas cartas e documentos sobre reuniões públicas comprovam a participação de pessoas envolvidas em organizações e entidades do Movimento Negro, da Universidade, de outros políticos, secretarias do governo estadual, jornalistas, entre outros, no processo da elaboração, debate, circulação e reformulação deste projeto de lei (não necessariamente nesta ordem). Isso é um processo que teve lugar na mídia impressa, reuniões públicas e privadas, na Alerj, na Universidade, etc.

O produto final da legislação foi o resultado de uma negociação coletiva na qual diferentes perspectivas e interesses foram acomodados em graus diversos. Este não é um processo consensual: há perspectivas e opiniões contrastantes sobre qual o melhor curso de ação a ser tomado. A carta de Petistas do Núcleo de Base Ilha do Governador demonstra, por exemplo, que este processo envolve reivindicações e representações sobre a melhor maneira de resolver o problema do pequeno número de alunos negros na Univesidade. As preocupações da administração universitária apresentam um outro exemplo disso. A criação de "vagas suplementares" para substituir os projetos anteriores de "cotas" demonstram a influência poderosa dos interesses da administração universitária (as suas opiniões sobre o que seria mais ou menos "realizável" administrativamente, motivadas por vários fatores, inclusive a preocupação com os eventuais processos judiciais) no desdobramento da reforma dos projetos de lei originais.

Finalmente, podemos também observar como a definição do problema em si (do pequeno número de estudantes afro-brasileiros, índios, e carentes na universidade) expandiu-se em alguns pontos e contraiu-se em outros. Neste momento da reforma do projeto, os problemas

considerados se expandiram afim de incluir a questão da "permanência" dos estudantes na Universidade, uma vez matriculados. Também, extendeu-se para incluir escolas técnicas de nível médio. Por outro lado, a proposta de estabelecer cotas nas instituições privadas contida em um dos projetos de lei originais (n°1600/93) saiu completamente da agenda.

A experiência apresentada neste capítulo é um contraponto interessante ao que veremos no próximo, onde a descrição da elaboração e tramitação da primeira lei que estabelece um sistema de cotas para "negros e pardos" no ingresso à universidade pública brasileira será estudada.

Estamos examinando dois exemplos de processos de elaboração de projetos de lei, os quais, orientados pelos princípios de ação afirmativa, procuram distribuir bens e recursos para segmentos específicos da população. Em cada caso, decisões estratégicas são tomadas, tanto para maximizar quanto para minimizar a publicidade do projeto, e, conseqüentemente, a participação de outros grupos e/ou indivíduos na sua formulação. No entanto, não se trata aqui de contrapor dois tipos ideais de projetos, um que mobiliza segmentos da população, constituído por movimentos ou grupos sociais, outras organizações e indivíduos, e outro sem expressão pública. Mas sim, mapear um segmento do *campo político* da construção da legislação da ação afirmativa na Alerj, em um certo momento histórico, a fim de estudar as mudanças ocorridas no *campo*, os diferentes atores sociais envolvidos, e os seus diversos interesses e motivações em viabilizar este tipo de política.

No capítulo seguinte, examinaremos um exemplo da falta de debate público e envolvimento com outros políticos dentro da Alerj, movimentos sociais, entidades do Movimento Negro, representantes da Universidade, entre outros. Examinaremos as múltiplas formas com que um político da Alerj pode limitar a participação no processo de formulação de um projeto de lei.

À primeira vista, pareceria que o projeto foi rascunhado sem qualquer envolvimento do resto da sociedade como um todo. Afinal, no dia da publicação do projeto no Diário Oficial da Alerj (30 de agosto de 2001), a maioria da liderança das entidades e ONGs do Movimento Negro brasileiro estavam na *3ª Conferência Mundial contra o Racismo* em Durban, África do Sul. O próprio Deputado estadual Amorim não contou a ninguém sobre o que planejava fazer, e a maioria das pessoas tomou consciência da existência do projeto mais tarde, depois de votado por unanimidade na Alerj. Apesar disso, a caracterização do processo de elaboração deste projeto de

lei como sendo um processo sem *nenhum* envolvimento das demandas ou interesses de segmentos do Movimento Negro, ou outros setores de sociedade, constituiria uma simplificação do que aconteceu.

Projetos de lei sempre são, embora em grau diversos, produtos de um processo de definição coletiva. Como veremos no capítulo seguinte, a cobertura intensa da mídia impressa brasileira do processo preparatório para a *3ª Conferência Mundial contra o Racismo* foi a inspiração e a fonte de saber de Amorim na elaboração do seu projeto. A minha hipótese é que, desta forma, através da representação da mídia impressa nacional do processo preparatório e da Conferência em si -- um processo no qual setores do Movimento Negro figuraram com proeminência -- podemos argumentar que interesses de setores do Movimento Negro estavam de alguma forma presentes na formação do projeto de Amorim. Um exame cuidadoso de como tudo isso funcionou será apresentado no próximo capítulo.

Como foi dito anteriormente, nenhum dos projetos de Minc tornaram-se leis. Neste sentido, com muito raras exceções, poucos até mesmo tramitaram na Alerj. Uma pergunta que não quer calar aqui é exatamente que fatores contribuíram para o sucesso do projeto de José Amorim na Alerj? O que ocorreu neste momento histórico específico? O que ele fez de diferente dos outros antes dele? Por que o seu projeto de lei foi o projeto aprovado?

Capítulo 3 "Olha, eu vou ouvir a sociedade, eu vou fazer política, eu vou me apresentar, eu vou me mostrar ? Nunca tive essa finalidade" [53] : o *campo político* da Alerj

Em 30 de agosto de 2001, o Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro publicou o projeto de lei de autoria do Deputado estadual José Amorim (PPB – Partido Progressista Brasileiro) estipulando a criação de cotas para negros e pardos nas universidades estaduais do Rio de Janeiro. O principal objetivo do projeto:

> Institui cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense [...] (Redação Final do Projeto de lei n° 2490/2001).

Um pouco mais de um mês depois, os deputados da Assembléia Legislativa do Estado de Rio de Janeiro (Alerj) votaram o projeto por aclamação e, a 9 de novembro, ele foi sancionado lei (n°. 3.708) pelo então governador Anthony Garotinho .[54]

O que se segue, neste capítulo da dissertação, é um exame detalhado sobre a elaboração e tramitação da primeira lei que cria cotas para negros e pardos nas universidades públicas no Brasil. O cenário é a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj).[55] Os principais protagonistas envolvidos na elaboração deste projeto são o jornalista aposentado Continentino Porto, o Deputado estadual José Amorim, e a cobertura da mídia impressa do processo preparatório para a *3ª Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia, e a Intolerância Correlata* (CMR).

Neste capítulo eu demonstrarei como Amorim e Continentino basearam o seu projeto de lei em artigos da mídia impressa e em um projeto semelhante de autoria do senador José Sarney. Este capítulo move-se entre a cobertura da mídia impressa sobre a CMR, especificamente a representação da mídia impressa brasileira das "cotas para negros nas universidades públicas" como *a* demanda da sociedade civil e de representantes governamentais na CMR na África do Sul; e o cenário da Alerj, onde atores políticos locais, Continentino e Amorim, oportunisticamente agarraram formulações, encontradas nos jornais, e se apropriaram delas para

---

[53]Dito pelo Deputado estadual José Amorim em uma entrevista com a pesquisadora.
[54]O decreto que regulamenta a lei (n° 30.766) é de 04 de março de 2002.
[55]A Alerj é composta de 70 deputados eleitos, representando, proporcionalmente, uma porcentagem da população do estado. Enquanto Poder legislativo do estado, a função básica da Alerj é a criação de leis. A atividade central cotidiana da Alerj são as sessões do plenário, e as reuniões das comissões. As comissões e seu funcionamento serão discutidas mais adiante neste capítulo.

seus próprios fins. Este caso empírico oferece uma perspectiva sobre o impacto da mídia impressa nas agendas de políticos e no processo de fatura da lei. O conceito de *campo político* de Pierre Bourdieu, tal qual elaborado em *Language and Symbolic Power* (1991), nos será útil à medida em que tentamos pensar as formas específicas de luta que se impõem sobre os atores políticos da Alerj. Compreender a *autonomia relativa* deste campo particular, o seu caráter dual, ao mesmo tempo interligado e independente de forças externas, será especialmente importante para que construamos uma análise centrada em termos relacionais deste processo político específico.

3.1 A narrativa

Continentino Porto passou a maior parte dos últimos 40 anos seguindo de perto os acontecimentos da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro. Ex-presidente do Comitê de Imprensa da Alerj e diretor do Sindicato dos jornalistas do Estado do Rio de Janeiro, embora atualmente aposentado, ele ainda escreve para um jornal eletrônico, www.temnoticias.com, e passa os seus dias circulando na Alerj, onde ele conhece e é conhecido por praticamente todo o mundo. Atualmente Continentino está terminando um livro intitulado *JK de acordo com a CIA*.

José Amorim nasceu e cresceu em São João de Merití - um município residencial localizado na Baixada Fluminense, com uma população de 508.200 habitantes (a população do grande Rio de Janeiro é 10.500.000) -- e tem sido ativo na política local e estadual desde a idade de 20 anos, quando foi eleito vereador pela sua cidade. Quando jovem formou-se em direito, e trabalhou como procurador federal até 1981, ano em que se aposentou. Um membro vitalício do PPB (Partido Progressista Brasileiro), no total foi vereador de São João de Merití duas vezes, Deputado estadual do antigo estado do Rio de Janeiro, uma vez (1963), Deputado estadual pelo atual estado do Rio, duas vezes (1994 e 1998), e prefeito de São João de Merití, três vezes (1967, 1970 e 1989). A carreira política de Amorim foi marcada em duas ocasiões distintas por acusações de corrupção. A primeira quando prefeito em 1970, quando ele e mais 11 outros vereadores foram acusados de corrupção, e tiveram seus direitos políticos cassados; e, mais recentemente, em 1998, quando foi investigado pela comissão especial da Alerj pelo seu suposto envolvimento em um esquema para a compra dos votos de deputados estaduais da Alerj, que asseguraria o sucesso do projeto de privatização da CEDAE (Companhia Estadual de Água e Esgoto). Em 2000, Amorim assumiu o cargo de Deputado estadual quando Farid Abrão David,

que havia sido eleito Deputado estadual na chapa do PPB nas eleições de 1998, renunciou para assumir o cargo de prefeito de Nilópolis. Como primeiro suplente na chapa do PPB, Amorim substituiu automaticamente Farid Abrão David como Deputado estadual.

A *3ª Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia, e a Intolerância Correlata* (CMR) foi sediada em Durban, África do Sul, entre 31 de agosto e 8 de setembro de 2001. Delegações vindas de todo o mundo -- numa estimativa de 2.500 delegados de 170 países -- participaram do evento (Iraci e Sanematsu, 2002:144). A delegação oficial do governo brasileiro era composta de um total de 67 pessoas, segundo algumas contagens, constituindo a terceira maior delegação (depois da África do Sul, 978, e da Croácia, 130) (*Folha de São Paulo*, 3/9/2001, p. A8).[56] Uma delegação composta de representantes de organizações não-governamentais (ONGs) também foi enviada à conferência. Telles (2003) estima que ativistas representanto organizações e entidades do Movimento Negro formavam a grande maioria deste grupo (150-200 pessoas). Outras ONGs ligadas a questões de direitos humanos enviaram representantes à conferência, elevando o número total de representantes brasileiros a proximadamente 500 pessoas (idem).

Organizada pelas Nações Unidas, a conferência teve como proposta:

> [...] adotar medidas de caráter prático para erradicar o racismo; formular recomendações para a adoção de medidas posteriores de combate ao preconceito e à intolerância; examinar os progressos obtidos na luta contra a discriminação racial e reavaliar os obstáculos que impedem o progresso nesta esfera e os meios para superá-los; analisar a maneira de garantir uma aplicação melhor das normas existentes; aumentar o nível de consciência sobre as conseqüências do racismo e formular recomendações para a possível adoção de medidas posteriores, tanto em nível nacional e regional como internacional (Cuéllar, 2001: 7).

O debate sobre as "reparações" para as vítimas históricas do racismo era uma das principais preocupações veiculadas na conferência. Alguns países africanos pediam alguma forma de reparação (por exemplo, o perdão da dívida externa) pelo passado (escravidão e colonialismo). Os Estados Unidos e a União Européia eram contra qualquer tipo de reparação. O documento representando a posição oficial brasileira apresentado na conferência defendia reparações, e

[56]O governo brasileiro enviou uma delegação à conferência composta de membros da Comissão Nacional preparatória da participação brasileira na conferência, que incluía membros dos ministérios e organizações do governo, como o então Ministro da Justiça, José Gregori e o Secretario Estadual dos Direitos Humanos, o embaixador Gilberto Saboia, vários Deputados federais, representantes de organizações da sociedade civil, e representantes de vários governos estaduais.

sugeria que a promoção de igualdade para os membros da "comunidade negra" brasileira fosse obtida por meio de "políticas públicas específicas para a superação da desigualdade" (Relatório do Comitê Nacional). Embora a posição oficial brasileira não apoiasse a proposta de indenizações financeiras para as vítimas do racismo, ela instituía "medidas reparatórias, fundamentadas nas regras de discriminação positiva prescritas na Constituição de 88, [na forma de] medidas legislativas e administrativas destinadas a garantir a regulamentação dos direitos de igualdade racial previstos na Constituição de 1988, com especial ênfase nas áreas de educação, trabalho, titulação de terras e o estabelecimento de uma política agrícola e de desenvolvimento da comunidades remanescentes dos quilombos" (idem). Ainda incluída na lista de propostas, estava a "adoção de cotas ou outras medidas afirmativas que promovam o acesso de negros às universidades públicas".

A partir do início da semana anterior à CMR, vários jornais brasileiros começaram a publicar diariamente matérias sobre a conferência, ou sobre temas que seriam nela debatidos, como, por exemplo, as políticas públicas de reparação para a comunidade negra, e questões de desigualdade racial e discriminação específicas ao Brasil. A cobertura da mídia impressa brasileira da conferência tornou-se objeto de um projeto de pesquisa desenvolvido e administrado pela Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras.[57] Duas das análises contidas neste estudo são particularmente interessantes para os nossos objetivos nesta parte da dissertação: 1) durante a semana que antecedeu à conferência (entre 25 e 31 de agosto), cerca de 170 matérias (artigos, editoriais, opiniões e cartas) foram publicadas por cinco dos maiores jornais brasileiros;[58] e 2) das 458 matérias publicadas ao longo do período monitorado pelo estudo (24 de agosto a 14 de setembro), 178 (ou 39%) "trataram especificamente da questão das

[57]A Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras foi criada em setembro de 2000, durante o processo preparatório da 3ª CMR. No inicio, o objetivo central da organização era a preparação de integrantes de entidades de mulheres negras para sua participação e intervenção nos processos nacionais e internacionais da conferência. O projeto de monitoramento da mídia impressa brasileira acompanhava a cobertura sobre a CMR realizadas pelos jornais diários *Correio Braziliense, O Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, O Globo* e *Jornal do Brasil* e pelas revistas semanais *Época, Isto É* e *Veja.* Coordenada por Nilza Iraci e Marisa Sanematsu, o projeto recebeu financiamento da Fundação Ford. Os resultados da pesquisa foram publicados em, "Racismo e imprensa: Como a imprensa escrita cobriu a Conferência Mundial contra o Racismo". In: Silvia Ramos (org.), *Midia e Racismo*. Rio de Janeiro: Pallas, pp. 122- 151.

[58]De acordo com o projeto de monitoramento da mídia, *O Globo* publicou 45 matérias; *Correio Braziliense* 41; *Folha de São Paulo* 38; *Jornal do Brasil* 33 e *O Estado de São Paulo* 12 ("Cobertura da Imprensa sobre a Conferência Mundial contra o Racismo" *apud* Telles, 2003: 102).

políticas afirmativas, com destaque para a proposição de implantação de cotas para negros em universidades ou cargos públicos" (Iraci e Santematsu, 2002: 126). [59]

3.2 A redação do projeto: Continentino Porto

Continentino Porto e José Amorim se conheceram há mais ou menos 40 anos. Ambos agora na casa dos 70 anos (Amorim fez 70 anos em 2003), eles se encontraram no iníco de suas carreiras: Amorim como político do estado, e Continentino como jornalista cobrindo notícias sobre política do estado. Aprendi sobre o papel de Continentino no processo de desenvolvimento da pesquisa durante uma conversa com José:[60]

> Eu tenho, como todo deputado, uma equipe de assessores, né? E quando nós temos que fazer um projeto normalmente nós reunimos assessores e conversamos sobre as idéias. Porque tem muito deputado que não bota a cabeça para funcionar e muitas vezes copiam até idéia dos outros. Nós estivemos reunidos com assessores como nos reunimos praticamente toda semana, e surgiu a idéia, através do jornalista de nome Continentino. A idéia básica, inicial da coisa foi esse jornalista que nos trouxe a idéia, o nome dele é Continentino. É um jornalista muito atuante, já aposentado, mas que continua dentro da Assembléia auxiliando, ajudando alguns deputados (Entrevista: 18/08/2003).

Soube ainda de Amorim que Continentino podia ser normalmente encontrado no quinto andar da Alerj, em uma sala: "Ele está geralmente na sala de…." [pausa - ele não conseguia lembrar do nome]. "É no final do corredor." Se eu me perder? Que eu não me preocupasse. Amorim me assegurou que praticamente todo o mundo na Alerj conhecia Continentino e me ajudaria a encontrá-lo.

---

[59]Esta tendência não parece ser exclusiva a este período da CMR. Segundo o meu próprio monitoramento informal da mídia impressa nacional (jornais) nos primeiros 6 meses de 2002, a questão das cotas para negros no ingresso à Universidade continuou a ocupar um espaço significativo na mídia impressa. De um total de 155 artigos, editoriais, e entrevistas, tratando da questão de "raça" e "racismo" referente à população negra, 100 dessas matérias tratavam especificamente da questão das "cotas" para negros no ensino superior. Dessas 100 matérias, 74 contêm a palavra "cota" no título.

[60]Encontrei e entrevistei Amorim pela primeira vez em sua casa, em São João de Meritì, em 18 de agosto de 2003. Consegui estabelecer contato com ele com grande facilidade. Liguei para a Prefeitura e falei com sua sobrinha no escritório da Secretaria do Meio Ambiente. Ela me deu o número de telefone do escritório de Amorim, e disse-me que eu poderia provavelmente encontrá-lo lá. O seu sobrinho atendeu o telefone no gabinete, e através dele consegui chegar a Amorim.

Saindo do elevador no quinto andar da Alerj, perguntei à primeira pessoa que vi se ele tinha alguma idéia de aonde Continentino poderia ser encontrado. Eles apontaram a sala 502, no final do corredor, onde uma placa ao lado da porta dizia: "Diretoria-geral de assuntos legislativos". Botei minha cabeça para dentro da salinha onde haviam várias mesas, computadores, telefones, pessoas ocupadas, e perguntei por Continentino. "Ah sim, Continentino, ele fica aqui, dá telefonemas, usa o computador. Ele está sempre por aí. Tente procurá-lo lá embaixo, fora do Plenário na Sala de imprensa ….se ele não estiver lá volte aqui daqui a pouquinho, e você vai provavelmente dar com ele."

Depois, na mesma tarde, liguei para a Diretoria-geral e Continentino havia voltado. Ao me apresentar no telefone, expliquei que eu era uma estudante pesquisando o projeto de lei de Amorim, para uma pesquisa, e que o próprio Amorim havia me falado sobre o papel dele, Continentino, no processo. Continentino confirmou imediatamente que ele é quem deu a idéia a Amorim. Ele parecia ansioso para falar mais, me disse para encontrá-lo em 15 minutos na Sala de imprensa da Alerj, e desligamos o telefone. Peguei meu casaco, o gravador, e caminhei os 5 ou 6 quarteirões que separam o meu apartamento da Alerj.

O objetivo da entrevista com Continentino Porto era tentar descobrir como ele teve a idéia do projeto de lei de cotas. Enquanto a pessoa responsável por dar a Amorim a idéia, Continentino era uma peça importante a ser consultada, para que se pudesse entender como o projeto foi desenvolvido, suas origens e inspiração.

No primeiro andar da Alerj, perto da sáida do Plenário fica a Sala de imprensa. A sessão plenária da tarde estava transcorrendo quando eu cheguei e a Sala da imprensa cheia de jornalistas, fotógrafos e outras pessoas. Uma mistura confusa de mesas, cadeiras e sofás alinhadas contra uma parede, e uma mesa baixa com 3 ou 4 computadores. Exemplares dos jornais do dia estão sobre a mesa, na frente da sala, e um auto-falante fixado no alto da parede transmite a sessão plenária. O som da sessão plenária, combinada com o de pessoas falando entre si, telefones celulares tocando, cria um clima intenso. Continentino -- um homenzinho baixo, com cabelo prateado curto, de terno e gravata -- estava lá esperando por mim e me levou ao fundo da sala, à uma mesa que ele reservara para nós. Sentamos juntos no canto. Em um sofá ao lado estava sentada uma jornalista do *Jornal do Comércio*, ao lado dela, uma fotógrafa do mesmo jornal. Enquanto Continentino estava ocupado em passar os olhos em vários papéis que havia trazido -- informações que ele baixara da página da Alerj sobre acontecimentos

recentes ligados às leis de cotas no ingresso às universidades públicas -- perguntei se eu podia gravar a nossa conversa, e, diante da aquiescência dele, liguei meu gravador.

Continentino tomou para si todo o crédito do desenvolvimento do projeto. Explicou que ela preparara o projeto de lei, escrevera o texto, sua justificativa, e depois o entregara a Amorim para que ele o assinasse.[61] Lembrou um pouco sobre Amorim, explicou-me que eles se conheceram nos anos 60, quando Amorim era Deputado em Niterói, no antigo estado do Rio de Janeiro, e me contou, com um ar saudoso, como ele era um bom deputado: "Ele era um deputado efetivo, correto. Um bom deputado."

Ao conversarmos, ele contou que escrevera um projeto de lei apenas uma única outra vez: "Não tenho obrigação nenhuma de fazer isso, não. Eu faço apenas quando é um amigo." [62] Logo de início, quando lhe perguntei de onde tinha vindo a idéia para o projeto de lei de cotas, Continentino respondeu sem hesitar:

> Tive a idéia porque eu sou jornalista. Sou um jornalista do *site* temnoticias, temnoticias.com, né?..... Achei uma necessidade entendeu, achei uma necessidade dar uma oportunidade aos negros, né, que eles eram, acho que não tinham chance, né, entendeu. É de fato havia aqui preconceitos e tudo, e então eu acho que acabou com esse preconceito.

Conversamos e Continentino me assegurou que não tinha nenhuma ligação com movimentos sociais, com o Movimento Negro ou outras entidades. Aos poucos ficou claro o que ele queria dizer quando dissera que a sua motivação para desenvolver a proposta tinha a ver com o fato de ele ser jornalista. Jornalistas trabalham em jornais; escrevem para eles e os lêem. Continentino tirou a idéia do projeto de algo que lera no jornal:

> eu li em um jornal uma notinha, numa coluna, não me lembro qual foi, sobre um projeto do Senador José Sarney, que foi Presidente da República, este projeto concede 40% das vagas nas Universidades Federais ao negro e pardo. Então baseei nisso, e também em informações do IBGE e tudo, né?, da população negra, entendeu, e aí atinge então 40%. Aí, fui pesquisar, pesquisei tudo, entendeu, no Senado tudo, e pedi o Senado mandou então, que o gabinete do Zé Amorim mandasse para lá em meu nome eu estudei, pesquisei e fiz.

---

[61]Todo projeto de lei, seja no nível municipal, estadual ou federal, inclui uma parte chamada "justificativa". Esta parte do projeto oferece ao autor a oportunidade de apresentar os seus argumentos em defesa do projeto.

[62]O outro projeto de Continentino, escrito para o Deputado estadual Paulo Albernaz, Projeto de lei n° 297/99, obrigava o ensino da Bíblia nas escolas públicas localizadas no Estado do Rio de Janeiro. Em 17 de setembro de 1999 o projeto foi aprovado unanimamente e sem debate na Alerj, e mais tarde, no mesmo ano, sancionado lei (n° 3280/99) pelo Governador A. Garotinho.

A lembrança de Continentino sobre a montagem do projeto é ligeiramente diferente da de Amorim. Embora ambos dêem o crédito a Continentino de ter tido a idéia inicial, Continentino lembra ter feito a pesquisa, escrito o projeto de lei, e então dado a Amorim para assinar, enquanto Amorim conta ter pesquisado e escrito o projeto com Continentino e seus assessores de gabinete. Amorim explica:

> A pesquisa foi feito pelos meus assessores, né? Continentino participou também. Mas aí foi os assessores, na internet, nos jornais, a ida da Benedita à África do Sul, e opiniões que nós tiramos dos jornais, IBGE, o projeto do Sarney, […] (entrevista: 18/08/03).

De qualquer forma, ambos concordam que o projeto de Sarney, matérias de jornais e estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram os principais recursos utilizados no processo de confecção do projeto. Uma comparação das duas propostas revela a que ponto o texto do projeto de Amorim se baseava no projeto anterior de 1999 de Sarney:

Projeto de lei n° 650/1999 do Senador José Sarney:	Projeto de lei n° 2490/2001 do Deputado estadual José Amorim:
"Institui quotas de ação afirmativa para a população negra no acesso aos cargos e empregos públicos, à educação superior e aos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).	"Institui cota de 40% (Quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso a todas as instituições públicas de ensino superior no estado do Rio de Janeiro.
O Congresso Nacional decreta:	A Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro resolve:
Art. 1* **Fica estabelecida a quota mínima de vinte por cento para a população negra no preenchimento das vagas relativas:**	Art. 1*- **Fica estabelecida a cota mínima de 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no preenchimento das vagas relativas aos**

I – aos concursos para investidura em cargos e empregos públicos dos três níveis de governo;
II – **aos cursos de graduação em todas as instituições de educação superior do território nacional;**
III – aos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

Parágrafo único. Na inscrição o candidato declara enquadrar-se nas regras asseguradas na presente lei.

(Do Diário do Senado Federal, dezembro de 1999, quarta-feira 1˚ p. 32425)

cursos de graduação em todas as instituições públicas de educação superior – universidades – do Estado do Rio de Janeiro

(Do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 30 de agosto, 2001)

Os projetos são inacreditavelmente semelhantes em sua formulação e simplicidade. As diferenças são que o projeto de Sarney pretende instituir, na esfera nacional, um sistema de cotas para a população negra no setor de emprego público, em todos os níveis do governo e "todas as instituições de educação superior do território nacional", enquanto o projeto de Amorim contempla apenas as universidades públicas localizadas no estado do Rio de Janeiro. A outra diferença é a percentagem da população (negra, ou negra e parda) que se beneficiaria de cada projeto. A "cota" de vinte por cento para negros do projeto do Sarney é, de acordo com a justificativa do projeto, "condizente com a proporção de afro-brasileiros em nossa população" (Diário do Senado Federal, dezembro de 1999, quarta-feira 1˚: 32426). Isso é particularmente difícil de entender se levarmos em conta o que as estatísticas do IBGE tem a dizer sobre a classificação de cor/raça dos brasileiros. Para início de conversa, o IBGE não emprega o termo "negro" na pesquisa. Desde o Censo Demográfico de 1940, o IBGE aplica as categorias de "branco", "preto", "amarelo" e "pardo" na coleta de dados sobre a cor/raça da população (com exeção de 1970), incluindo, em 1991 e 2000, a categoria indígena. Essas categorias são as

mesmas utilizadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD -- realizada anualmente, e pelos trabalhos de coleta de dados de várias outras instituições brasileiras. Isso dito, mesmo se agruparmos as categorias "preto" e "pardo" criando uma outra de "negro", a dimensão deste grupo representa muito mais de 20% do total da população nacional. Por exemplo, pelo Censo de 1991, poderíamos chegar ao total (preto e pardo) de 47% da população do Brasil. Em 2000 este percentual era de 45%. Embora o percentual de negros (preto e pardo) na maioria dos estados seja igual ou maior que 44%, este número varia por região, e é verdade que nos estados na Região Sul representa um percentual menor (Santa Catarina, 9%; Paraná, 13%; e Rio Grande do Sul, 20%) (IBGE).

Categorias e estatísticas do IBGE à parte, a decisão de Sarney de utilizar o termo "negro" está ligada à tradicional preferência do Movimento Negro pelo termo. É interessante notar que enquanto o projeto de Sarney emprega o termo "negro" para definir os beneficiados pelo projeto, o de Amorim escolhe designá-los de "negros" e "pardos".[63] Como Sarney, Amorim refere-se às estatísticas do IBGE para chegar a uma cifra para as cotas no seu projeto.[64]

Se o que informou, em grande medida, a construção do texto do projeto de Amorim e Continentino foi o projeto de lei de Sarney, e as estatísticas do IBGE, a razão pela qual ambos tomaram conhecimento deles (do projeto e das estatísticas), foi, em primeiro lugar, a extensa cobertura da mídia impressa nacional da *3ª Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo*, que se realizaria nos próximos dias.

3.3 A cobertura da mídia impressa da *3ª Conferência Mundial contra o Racismo* e suas interpretações locais: a justificativa do projeto de lei

Como foi mencionado anteriormente nesta seção da dissertação, a cobertura da mídia impressa da Conferência Mundial deu grande importância à proposta de cotas para negros nas universidades públicas, incluída no documento oficial brasileiro preparado para o evento. Um (de muitos) fatores em jogo no grande número de artigos publicados sobre o assunto das cotas na educação superior para negros, foi a divergência política em torno da questão, entre o presidente da república Fernando Henrique Cardoso, que veio a público em favor do projeto, e o então Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, que se opôs ao programa. Com as eleições

[63]Isso será discutido adiante na dissertação.
[64]Amorim dimensionou a cota (40%), somando o percentual da população de pretos e pardos do estado do Rio de Janeiro, segundo os dados coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios em 1999.

presidenciais se aproximando, e a possível candidatura do Ministro da Educação, esta desavença assumiu uma importância que transcendia a questão em si. Por exemplo, em 26 de agosto de 2001, a principal manchete da primeira página do *Jornal do Brasil* dizia: "FH encampa a cota para negros: Documento que Brasil levará à África do Sul, dia 31, propõe reserva de vaga na universidade." Alguns dias depois do anúncio presidencial, *O Globo* e *A Folha de São Paulo* publicaram um artigo escrito pelo Ministro da Educação Paulo Renato Souza, intitulado "Oxalá nossa sociedade não precise, como outras, chegar à instituição de cotas raciais na universidade", que apresentava sua conhecida opinião de que a melhor maneira de melhorar a vida dos negros seria através de uma política governamental que garantisse educação pública de qualidade para todo o mundo.[65]

Recuando um pouco no tempo, um outro fator, talvez mais essencial, no que toca à atenção da mídia impressa sobre a CMR, tenha sido as relações que se estabeleceram entre instituições e organizações do Movimento Negro, outros movimentos sociais, setores do governo, da Universidade, da mídia, etc., durante o intenso processo preparatório (2000-2001) para a Conferência Mundial.

A agenda da Conferência Mundial foi definida durante este processo. As conferências preparatórias oficiais, sediadas em 4 regiões distintas do mundo, produziram documentos sugerindo temas para a CMR.[66] As organizações da sociedade civil organizaram várias conferências preparatórias paralelas que também produziram documentos propondo temas para a agenda da conferência, e planos de ação a serem implementados no combate regional do racismo. As deliberações finais sobre quais questões seriam incluídas na agenda da conferência foram tomadas durante uma série de sessões da Comissão Preparatória em Genebra, Suiça.

No Brasil, o processo preparatório ganhou força à medida que a conferência mundial se aproximava. Durante os meses de junho e julho de 2001, reuniões preparatórias tiveram lugar em quase todos os estados do país. A maioria destas reuniões, assim como 3 seminários regionais (que ocorreram em 6 de novembro em São Paulo, 10 de novembro em Belém, e 20 de novembro em Salvador), foram financiados em parte pelo governo federal. O processo

[65]No entanto, é importante lembrar que, em 1997, o Ministro da Educação Paulo Renato Souza manifestou-se a favor da criação do que ele denominou "cotas sociais". O seu projeto defendia a criação de uma cota de 30% nas universidades federais para estudantes de escolas públicas, e das regiões mais pobres de cada estado (*Folha de São Paulo*, 23/3/1997).

[66]A Conferência preparatória regional para as Américas foi realizada em Santiago, Chile (dezembro de 2000); para a Ásia, em Teerã, Irã (fevereiro de 2001); para a África, em Dacar, Senegal (janeiro de 2001); para a Europa, em Estrasburgo, França (outubro de 2000)) (Boeglin, 2001:176,196).

prepraratório culminou na Conferência Nacional que ocorreu no Rio de Janeiro entre os dias 6 e 8 de julho, e contou com a participação de aproximadamente 2.000 integrantes do Movimento Negro.[67]

Durante o processo preparatório, novas e importantes alianças entre organizações do Movimento Negro e da mídia impressa se formaram. Alguns meses antes da CMR, pessoas envolvidas na preparação de Durban começaram a se preocupar cada vez mais com a absoluta falta de cobertura da mídia (até aquele momento), sobre as atividades que ocorriam no Brasil, em preparação para a Conferência Mundial. Tendo isso em mente, organizações da sociedade civil - Geledés, Instituto da Mulher Negra (SP), o Escritório Nacional Zumbi dos Palmares, e a Comunidade Bahá'í do Brasil -- procuraram a Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal, com a idéia de realizar um seminário para debater a questão do silêncio da mídia com relação ao problema do racismo em geral, e a questão mais específica da falta de atenção da mídia sobre o processo preparatório da conferência. Participaram do evento, jornalistas, publicitários, pesquisadores de comunicação de massa, políticos e membros de ONGs (Eghrari, 2002:152-153).[68]

Na esteira do primeiro seminário, um outro com a mesma agenda foi sediado no Rio de Janeiro em 21 de agosto de 2001. Bernardo Ajzenberg, *ombudsman* da *Folha de São Paulo*, fez uma crítica cuidadosa da falta de visibilidade na mídia impressa do problema do racismo no Brasil. Ele também falou sobre a necessidade de movimentos sociais fazerem uma pressão política organizada sobre a imprensa para que a situação mude. Usando a si próprio como exemplo:

> Eu fiz um relato à direção do jornal sobre o encontro [em Brasília] e expressei a minha opinião de que o jornal não vinha dando grande cobertura para a

[67]A preparação iniciou-se anos antes da CMR em Durban, África do Sul, propriamente dita, em um processo que envolveu numerosos atores políticos e sociais, movimentos sociais de muitos países, em que organizações e entidades do Movimento Negro do Brasil figuravam com grande destaque. Infelizmente esta dissertação não poderá entrar nos detalhes destes acontecimentos. Para uma discussão do processo, ver a publicação do Instituto Brasileiro de Ánálises Sociais e Econômicas (IBASE), "Sonhar o futuro, mudar o presente: Diálogos contra o racismo, por uma estratégia de inclusão racial no Brasil". Rio de Janeiro.

[68]O seminário de Brasília, "Racismo na Mídia: Verdades e Mentiras" foi realizado em 6 de agosto de 2001, na Câmara Federal (e televisionado nacionalmente pela TV Câmara). Os debatedores que mediaram o seminário foram: Alexandre Paes (publicitário), Rachell Moreno (presidente da Sociedade Brasileira de Pesquisas de Mercado e membra do grupo Tver), Dad Squarisi (jornalista-editora do *Correio Braziliense*), Bernardo Ajzenberg (*ombudsman* da *Folha de São Paulo*), Ricardo Mendes (jornalista da *Rede Bahia* associada à *Rede Globo*), Antônia Quintão (pesquisadora do Geledés), Deputados Nelson Pellegrino, Paulo Paim e Luís Alberto, Maria Aparecida da Silva (Geledés) e Iradj Roberto Eghrari (da Comunidade Bahá'í do Brasil) (Eghrari, 2002:154).

> Conferência de Durban em relação aos outros assuntos. O jornal discutiu internamente a questão e, como resultado, passou a sair quase que diariamente algum material sobre essa conferência – mesmo que isso ainda não seja suficiente em relação ao que deveria sair. Não estou fazendo aqui um auto-elogio, porque o fato de eu ter feito aquela observação não derivou da minha boa vontade, mas do seminário anterior e da pressão que ele exerceu. Portanto, a mudança não é uma simples questão de vontades individuais, mas de organização e pressão organizada (Ajzenberg, et al., 2002:33).

Embora a relação entre movimentos sociais e mídia impressa não seja o objeto principal deste estudo, é justo dizer que a mobilização dos envolvidos no processo preparatório da conferência -- entidades e organizações do Movimento Negro, organizações de Mulheres Negras Brasileiras, outros movimentos sociais, setores do governo, da academia e da mídia -- e as alianças criadas durante o processo, tiveram um papel importante em forçar o interesse da mídia sobre o assunto. Esta afirmativa fica mais evidente quando consideramos a falta de atenção dada pela mídia às duas primeiras *Conferências Mundias contra o Racismo das Nações Unidas* (1968/1983), durante as quais nem as organizações ou entidades do Movimento Negro nem o governo se mobilizaram.

3.4 A mídia impressa como fonte: a redação da justificativa

Como foi dito anteriormente, houve um grande número de artigos publicados em vários grandes jornais, na semana que precedeu a Conferência Mundial. Pretendo apresentar aqui alguns deles, a fim de demonstrar como José Amorim e Continentino Porto fizeram uso das reportagens da mídia jornalística na elaboração de sua justificativa da proposta.

Como escrevi acima, em 26 de agosto de 2001, a principal manchete da primeira página do *Jornal do Brasil* dizia: "FH encampa a cota para negros: Documento que Brasil levará à África do Sul, dia 31, propõe reserva de vaga na universidade". *O Globo* estampava algo mais ou menos nas mesmas linhas: "Universidades formam só 2% de negros no Brasil: na conferência do Racismo, país prometerá medidas de reparação à discriminação". Um artigo do *Jornal do Brasil* da semana anterior à conferência explicava que cotas funcionam como uma espécie de "reserva de mercado", e que "nos Estados Unidos, onde o sistema foi empregado na década de 60, o percentual adotado foi de 12%, a mesma proporção da população negra na composição da sociedade americana". Um outro artigo do mesmo jornal intitulado, "Os EUA e a ação afirmativa" elaborava sobre a história da ação afirmativa nos EUA:

> Na crista da violência entre brancos e negros americanos, nos anos 60, o presidente John Fitzgerald Kennedy criou o termo "ação afirmativa" e sancionou um ato que determinava uma cota de negros nas empresas. O princípio, que passou a vigorar também nas universidades americanas, demarcava 12% das carteiras para alunos afro-americanos (*Jornal do Brasil*, 26/08/01).

Conforme discutido no primeiro capítulo desta dissertação, em 1961, o Presidente Kennedy expediu a Ordem Executiva n° 10925, que determinava que as empresas que efetuassem contratos com o governo federal tomassem "*affirmative action*", ou seja, agissem positivamente, no sentido de eliminar a discriminação racial na contratação e no emprego (Executive Order n° 10925. Part III. Sec. 301 (1)). É certo que JFK não assinou uma ordem executiva criando cotas para negros em empresas, ou em universidades. O princípio-guia por detrás da ação afirmativa na época do decreto de Kennedy era basicamente o de não-discriminação. Apenas muito mais tarde a ação afirmativa veio a ter o sentido de uma prática de discriminação positiva, em favor de membros de grupos historicamente ou atualmente discriminados. Diferentemente do Brasil, nos EUA apenas adversários das políticas de ação afirmativa usam o termo "cotas" para descrever tais programas. Além disso, conforme discutido no capítulo 1, os tribunais americanos impuseram consistentemente restrições sobre programas de ação afirmativa na admissão a universidades, a fim de evitar que funcionassem como um sistema de cotas raciais.

No entanto, a não-existência de um programa legalmente sancionado de cotas para negros nas universidades americanas não é, de fato, a questão essencial aqui, pois embora tais leis nunca tenham existido, a *idéia* de que existiu, conforme apresentada no artigo de jornal citado acima, estava bem viva na cabeça de Amorim e Continentino. Assim como para a grande maioria dos jornalistas da mídia impressa, conforme pode ser observado na cobertura da CMR de Durban. Lembro-me que Amorim descreveu o processo de elaboração do projeto, mencionando a ordem executiva de JFK, como se ele realmente acreditasse nela. Ele me explicou que eles pesquisaram sobre cotas e chegaram à informação sobre a ordem de Kennedy. É verdade que foi bastante vago sobre a pesquisa, mas absolutamente convicto de que um sistema de cotas legais existiu efetivamente nos Estados Unidos. Além dessa fonte, ele mencionou ainda a Conferência Mundial contra o racismo, e alguns dos estudos estatísticos produzidos como parte do processo preparatório da CMR.

O primeiro parágrafo da justificativa do projeto oferece um claro exemplo da utilização da mídia no processo de elaboração do projeto:

> Nos Estados Unidos da América do Norte, país no qual o racismo é evidente, o presidente John Fitzgerald Kennedy decretou ainda na década de 60, que 12% (doze por cento) das vagas nas universidades ficassem reservadas para a população negra. Percentual que correspondia à exata proporção da população negra da sociedade americana.

As comparações não terminam aí. Em 6 de agosto de 2001, *O Globo* publicou o artigo "Contraste Racial" de autoria da colunista Míriam Leitão. A coluna detalha alguns dos preparativos que ocorriam para a Conferência Mundial vindoura. As semelhanças entre o artigo e a justificativa são impressionantes. De "Contraste Racial" :

> Um quadro montado pelo Ipea para ilustrar a situação brasileira para a Conferência da ONU contra o Racismo, de 31 de agosto a 7 de setembro, na África do Sul, mostra que a taxa de analfabetismo é quase três vezes maior entre negros e mulatos e a taxa de desemprego de mulheres negras (16,5%) é maior que a de mulheres brancas (12,53%), segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 1999 (Leitão: *O Globo* 26/08/2001).

O 3° parágrafo da justificativa de Continentino e Amorim é praticamente idêntico a este trecho da coluna:

> Um projeto elaborado pelo IPEA -- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -- para ser apresentado pela delegação brasileira na Conferência da ONU, na África do Sul, mostra que a taxa de analfabetismo é quase três vezes maior entre negros e mulatos do que entre a população branca. A taxa de desemprego da mulher negra chega a 16,5%, muito maior do que a das mulheres brancas que, mesmo assim, atinge a elevada taxa de 12,53%.

A mesma coisa ocorre se compararmos um trecho de outro artigo publicado em *O Globo* durante a semana anterior à conferência, com outro parágrafo da justificativa. Eis o trecho do artigo "Retrato da Desigualdade: Brasil também vai se comprometer a criar cotas para os negros nas universidades":

> As propostas foram elaboradas para serem apresentadas na 3ª Conferência das Nações Unidas Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que ocorrerá em Durban, na África do Sul, de 31 de agosto a 7 de setembro. O documento oficial do Brasil também vai admitir a responsabilidade histórica do Estado pela escravidão de africanos e vai reconhecer que esses atos configuraram graves violações aos direitos fundamentais da pessoa humana (Evandro Éboli e Jailton de Carvalho, *O Globo*, 26/08/01).

E o 4° parágrafo da justificativa:

> Entre os dias 31 de agosto e 7 de setembro, os países membros das Nações Unidas vão se reunir na África do Sul para apresentar o Esboço da Declaração contra o Racismo e reconhecer que a escravidão representou um desrespeito à cultura dos povos de origem negra, contribuindo para deixá-los em condições de extreme pobreza e miséria.

O uso da mídia impressa neste processo é significativo. A justificativa de Amorim e Continentino repete literalmente muito do que os jornais publicavam na semana anterior à Conferência Mundial. Além disso, o fato de que as cotas tornaram-se um tema discutido pela mídia, em detrimento de muitas outras propostas apresentadas na conferência, pode se dizer que agiram como uma espécie de catalisador para o projeto.

A mídia impressa é composta de jornalistas individualizados, com perspectivas e projetos próprios, o que torna difícil generalizar sobre o papel da "mídia impressa" no processo. Falando com Amorim e Continentino, olhando o projeto redigido por eles, parece claro, no entanto, que a atenção devotada pelos jornais, à questão das cotas para negros na educação pública universitária, durante a semana da Conferência Mundial, foi um fator importante para dar a partida do processo.

Como vimos, os artigos da mídia impressa agiram como inspiração (Continentino e Amorim nunca teriam ouvido falar de cotas sem a imprensa) e fonte de conhecimento para a construção do projeto. Mas a atenção da mídia impressa à Conferência Mundial foi importante para o processo também de uma outra maneira. Os artigos na mídia impressa comunicaram valor político à questão da ação afirmativa a um deputado dentro do *campo político* da Alerj.

Em sua análise comparativa sobre a organização interna e a produção legal da Alerj, Santos (2001) descobriu que o caráter da produção legislativa dos deputados é afetada por variáveis externas e internas. Por um lado, aponta Santos, existe um nível alto de

competitividade eleitoral entre os legisladores (as eleições para Deputado estadual do Rio de Janeiro são as mais competitivas do país, com uma razão de 18,3 candidatos/vaga nas eleições de 1998), expondo-os a um ambiente de incerteza e risco (Santos: 164). Por outro lado, suas análises das regras que governam a atividade legislativa dentro da Alerj revelam uma estrutura institucional mais descentralizada, se comparada, por exemplo, com o que ocorre na esfera federal, resultando na possibilidade de um alto nível de envolvimento dos próprios legisladores no processo de feitura da lei. Santos argumenta que são estes dois fatores -- o risco permanente de perder as próximas eleições e uma organização institucional que apoia a participação de deputados viabilizando a intervenção de suas próprias agendas legislativas -- que podem nos ajudar a entender o caráter específico da produção legislativa dos deputados estaduais da Alerj. Santos resume os efeitos da combinação destes fatores sobre a produção legislativa na Alerj em três tendências:

- elevada produção legislativa dos deputados visando a dar retorno aos eleitores de seu trabalho na Assembléia;
- elevada produção legislativa na área alocativa tendo em vista distribuir benefícios visíveis e a baixo custo;
- elevado grau de resposta dos deputados em termos de produção legislativa de alta visibilidade pública (idem: 180).

O projeto de Amorim pode ser entendido a partir destas três tendências. A alta visibilidade pública conferida à questão da ação afirmativa e cotas para negros nas universidades públicas tem um impacto direto sobre o desejo de Amorim de legislar sobre a questão. À medida que a atenção da mídia aumentou, aumentou também a "cotação" do projeto de cotas como recurso político dentro do *campo político* da Alerj. Com as apostas do jogo subindo às alturas, o embate entre políticos dentro da Alerj pelo controle da proposta se intensificou em uma batalha burocrática. Esta batalha é o objeto da seção seguinte.

3.5 Regime de Urgência: a tramitação do projeto dentro da Alerj

Fica claro, pela entrevista de Amorim comigo, assim como pelas escolhas feitas por ele como político na Alerj, que ele não tinha nenhuma intenção de debater o projeto de cotas para negros e pardos com ninguém, nem com deputados estaduais nem com o público em geral:

> Olha, eu vou ouvir a sociedade, eu vou fazer política, eu vou me apresentar, eu vou me mostrar ? Nunca tive essa finalidade. Todos os meus projetos, todas as minhas ações foram feitos no sentido de trazer algo bom.
>
> **[Então o debate poderia ter atrapalhado o projeto ?]**
>
> Talvez não fosse votado até hoje. Porque enquanto faz o debate, enquanto esperam, enquanto não esperam, podia não ter hoje implantadas as cotas.

Conforme revela o registro do progresso do projeto na Alerj, Amorim fez uso de um procedimento denominado "regime de urgência", a fim de apressar o curso do projeto dentro da estrutura organizacional da Alerj.[69] Ao descrever o procedimento para mim, Amorim explicou que é apenas "com habilidade" que um deputado pode obter as assinaturas necessárias para que um projeto seja considerado sob o regime de urgência. Indo mais além, ele explicou que foi capaz de obter as assinaturas necessárias por que não era parte da oposição sistemática ao governador. Em outras palavras, ele vota a favor das propostas do governador.[70]

Como bem sabe Amorim, os projetos considerados sob o regime de urgência são agendados para discussão e votação na assembléia plenária nas próximas duas sessões da Assembléia Legislativa, prejudicando assim, consideravelmente, as possibilidades de qualquer tipo de debate, público ou de qualquer outra natureza. Para entender melhor exatamente como o procedimento pode dificultar ou virtualmente impedir o debate dentro da Alerj, descreverei brevemente o processo da tramitação normal de projetos.

---

[69]Na Alerj, o setor responsável pela organização dos trabalhos é a Mesa Diretora, que pode encaminhar os requerimentos de regime de urgência dos projetos de duas maneiras: a Mesa Diretora pode considerar um requerimento de urgência quando ele contém a assinatura de pelo menos um terço dos deputados, ou quando contém a assinatura do Presidente mais 4 outros membros da Mesa Diretora (Capítulo III Art. 127, Regimento interno, Alerj). Neste caso, Amorim obteve as assinaturas do presidente da Mesa Diretora, Sergio Cabral (PMDB), de mais seis de seus membros: Graça Matos (PSB), Heloneida Studart (PT), José Claudio (PSB), Pedro Fernandes (PFL), Eraldo Macedo (PMDB) e Nelson Gonçalves (PSB), além de mais quatorze deputados.

[70]Assessores dos Deputados Carlos Minc e Chico Alencar, com quem falei a respeito, explicaram-me que o presidente da Mesa Diretora normalmente não assina um pedido de regime de urgência, salvo quando se trata de um "amigo", i.e., alguém que não integra a oposição sistemática ao partido da situação.

Uma vez elaborado o projeto pelo deputado, ele é entregue ao Presidente da Mesa Diretora que o envia para publicação no Diário Oficial.[71] Em circunstâncias normais, os projetos são então distribuidos às diferentes comissões para consideração. Em quase todos os casos, os projetos são revistos em primeiro lugar pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Um membro nomeado da comissão prepara um parecer que leva em conta o mérito do projeto, que é então votado pelos membros da comissão. Depois da avaliação pela CCJ, o projeto é então analisado por outras comissões permanentes no que toca o problema em questão (Educação, Saúde, Meio-ambiente, etc.).[72]

O exame do projeto pela comissão, o seu estudo por deputados de cada comissão, é, de fato, a oportunidade para que ele seja entendido, debatido, e examinado por outros deputados da Alerj. A sua existência é então verdadeiramente descoberta. Neste estágio emendas são acrescentadas, ou especialistas são chamados para assistir ao processo de avaliação da comissão. Em circunstâncias normais, cada comissão tem 14 dias para submeter um parecer sobre o mérito do projeto. Apenas depois de passar pelas comissões é que o projeto é então incluído na agenda para discussão e avaliação em sessão plenária.

Quando um projeto de lei entra em regime de urgência, as comissões têm três dias para considerar o mérito do projeto. Em outras palavras, as comissões não têm tempo hábil para examiná-lo. Muitas vezes, os pareceres não têm por objeto o relatório ou o voto subseqüente dos membros da comissão. Eles são, ao invés, apresentados oralmente, de maneira improvisada, pelos presentes à sessão plenária.

Conforme explica Amorim, para ele a discussão dos projetos pela comissões é uma etapa desnecessária. Mais do que tudo, ele acha importante a necessidade de queimar etapas, e fazer as coisas rapidamente: "hoje qualquer deputado que quer ter seu projeto aprovado, quer ter

---

[71]As proposições podem ser dos seguintes tipos: proposta de emenda à Constituição do Estado, projeto de lei complementar, projeto de lei ordinária, projeto de decreto legislativo, projeto de resolução, indicação legislativa, indicação simples e veto à proposição de lei. A iniciativa para apresentar uma proposição cabe ao Deputado estadual, à Comissão ou à Mesa Diretora da Assembléia, ao Governador do Estado (mensagem), ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público. Há também a possibilidade de projetos de lei serem apresentados por iniciativa popular. O Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro é o jornal oficial do governo do estado. Ele publica basicamente tudo o que ocorre na Alerj: transcrições das sessões do Plenário, projetos de lei, leis, decretos, pareceres, etc. Tudo o que aparece no Diário Oficial tem status de documento legal. Por exemplo, não é suficiente que o governador assine um decreto, ele tem de ser publicado no Diário Oficial para ser efetivo. Ou, nas palavras de um empregado da Secretaria da Mesa Diretora, "não aconteceu até que seja publicado no Diário Oficial."

[72]Santos (2001) nota que a Alerj possui 27 comissões permanentes, o que representa um número consideravelmente alto quando se compara com a Câmara dos Deputados, com 16 comissões (Santos, 2001: 171).

apreciado com rapidez, ele procura colocar em regime de urgência." Na verdade, na sua opinião, ter de argumentar sobre o seu próprio projeto é uma má idéia:

> Quando você ler o Diário Oficial você vai dizer assim: o Amorim não foi para tribuna defender o seu projeto. Não, eu queria, era aprovado. Vou para tribuna, eu levo mais tempo, eu encho mais o saco, dizer assim, da maioria daqueles deputados. Então, eu vou falar muito? Vou fazer os deputados ficarem zangados comigo? Não.

Apesar do regime de urgência, o projeto de Amorim sofreu temporariamente um pequeno desvio de curso. O seu projeto não foi considerado imediatamente pelo fato de ele não ter sido o primeiro Deputado estadual do Rio de Janeiro a propor uma lei estabelecendo cotas para negros no ensino superior. Como foi discutido no capítulo 2, o Deputado estadual Carlos Minc esteve trabalhando sobre a questão desde 1993. Na verdade, na época em que Amorim submeteu o seu projeto, um dos de Minc, que requeria o estabelecimento de um sistema de cotas das universidades públicas estaduais, também estava tramitando na Alerj.[73]

Foi com base na impressionante semelhança entre o projeto de Amorim e o seu, que Minc requereu que o projeto de Amorim fosse anexado ao seu. Como demonstra o registro, a Mesa Diretora deferiu o pedido de Amorim e o projeto de Amorim foi anexado ao de Minc. Uma vez isso feito, o projeto de Minc (enquanto projeto com mais antiguidade) recebeu prioridade, e foi agendado para ser discutido em plenária.

Furioso, Amorim tentou imediatamente reverter a decisão, alegando, entre outras coisas, que o seu projeto era diferente do de Minc. A sua carta ao Presidente da Assembléia Legislativa, requerendo que o seu projeto seja separado do de Minc, argumenta que, enquanto o seu tem por objetivo servir a "negros e pardos", o de Minc, "não se destina portanto, ao cidadão da cor negra

---

[73]O projeto de lei n° 88/99 de Deputado Carlos Minc visava à instituição da cota mínima de 20% das vagas das instituições públicas de ensino médio e superior no estado do Rio de Janeiro para alunos, membros de grupos "etno-raciais social e historicamente discriminados". O projeto comtemplava os alunos "afro-brasileiros classificados pelo IBGE na categoria negros e pardos" e "índios como todos os indivíduos de ascendência pré-colombiana, de acordo com o Estatuto do Índio, lei federal n° 6001, de 19 de dezembro de 1973, art. 3° I" (Texto de Projeto de lei n° 88/99 Deputado Carlos Minc, 25/02/1999).
Também encontrava-se em tramitação na Alerj, na época, um projeto de lei, de autoria da Deputada Alice Tamborindeguy (n° 2516/2001), que procurava modificar a lei em vigor do Governador Garotinho, lei n° 3524/2000 [que estabelecia uma cota de 50% das vagas da UERJ e UENF para alunos das escolas públicas], "acrescentando cota mínima de 30% (Trinta por cento) das vagas em universidades estaduais, em todos os cursos e turnos, para estudantes de raça negra integrantes do sistema público de ensino" (Texto de Projeto de lei n° 2516/2001 Deputada Alice Tamborindeguy, 06/09/2001).

e parda, mas sim aos Negros, Índios, Estrangeiros, homosexuais e outros."[74] Embora a argumentação fundamente-se de fato em uma inverdadeira -- a lei de Minc tem por objeto beneficiar "negros, pardos e índios" -- parece que Amorim vê a sua alegação, de que o projeto de Minc beneficia "Estrangeiros, homosexuais e outros", como uma afirmação séria e válida da diferença entre os dois projetos. Além do mais, parece que Amorim não considera Índios, Estrangeiros e Homosexuais como cidadãos brasileiros. Mas a estranheza não pára aí. O que é talvez ainda mais perturbador, é a sugestão de que outros na Alerj sejam simpáticos à argumentação da carta, ou pelo menos que em algum nível levavam-na a sério. Afinal, esta carta foi cuidadosamente redigida com a intenção de produzir resultados específicos. Amorim pensou cuidadosamente sobre o que usaria para fazer a sua alegação.

No final, Amorim conseguiu separar o seu projeto do de Minc. A decisão da Mesa Diretora de separar os dois projetos foi beaseada em aspectos técnicos: Minc requereu a anexação do seu projeto ao de Amorim, um dia depois do dia agendado por Amorim para a discussão do seu. Em outras palavras, foi o fato de o projeto de Amorim ter sido introduzido na agenda da plenária **antes** de Minc ter requerido a anexação, que permitiu a Amorim a separação dos projetos, e ter o seu colocado de volta na agenda para discussão em regime de urgência.

Quando perguntei a Amorim por que ele acha que Minc teria querido a anexação do seu projeto ao dele, ele disse explicitamente que considerava que Minc estava agressivamente tentando roubar a sua idéia:

> O Minc, vamos usar a palavra exata, em respeito da ausência dele, quis me ROUBAR a idéia. Por quê? Porque ele tinha um projeto anterior, de mais de um ano, que ele poderia ter colocado em votação, que poderia ter levado ao plenário, mas que infelizmente ele deu a entrada e deixou lá esquecido, como a grande parte dos projetos dele. Os projetos dele não eram projetos de lei, eram regulamentos, porque uma vez o Napoleão disse, "lei muito grande não é lei, é regulamento." Todo projeto dele tem 15,20,30,40 artigos. Você vê que o meu projeto tem dois (2) artigos. Tem que fazer uma lei que não é difícil. Então ele tinha um projeto de mais de um ano, que disciplinava, não cotas, mas disciplinava determinados percentuais para homossexuais, para índios, para negros, para outros tipos de pessoas discriminadas. E como o projeto dele era anterior, ele quis que meu projeto fosse anexado ao dele. Se tivesse ocorrido, ele seria o autor da lei e não mais eu.

[74]Carta do gabinete do Deputado José Amorim Ao Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa, 12/09/2001. Arquivo da Alerj.

Além de um óbvio desrespeito pessoal por Minc, Amorim retrata-o como preguiçoso, como alguém que não cuida de seus projetos, mas negligentemente esquece-os nas prateleiras das comissões. Um claro sentimento anti-intelectual é evidente nos comentários de Amorim. Ele não tem em alto conceito os projetos "difíceis", que ele chama de "regulamentos", i.e. projetos com mais de dois artigos.[75] Vale lembrar que Minc foi exilado por muitos anos, estudou fora e obteve o fora seu doutorado, retornando ao Brasil após a anistia.

Na verdade, ao invés de "esquecido", o projeto de Minc (como a maioria dos outros de mesmo tipo) foram bloqueados pelas comissões. Por exemplo, em 1999, os deputados da Alerj, incluindo Sivuca, que, segundo me disse Amorim, sempre nutriu "uma animosidade pessoal contra Minc", votaram o projeto n° 88/99 [ver nota 73] de Minc inconstitucional, efetivamente bloqueando o seu curso na Alerj. Amorim, por outro lado, conseguiu ativar suas amizades pessoais e alianças partidárias em favor da aceitação do seu. Um amigo e aliado de partido, Deputado Sivuca (PPB), foi especialmente importante no processo. Como o próprio Amorim deixou claro quando comentando sobre as pessoas que o ajudaram na tramitação do projeto:

> Sivuca foi importante também. Era do meu partido, então naturalmente ele me ajudou. Ele era da Comissão de Constituição e Justiça, então deu parecer favorável, nenhum outro deu contrário, também, inegavelmente, sim, eu conversei com ele, era do meu partido, e pedi também a ele que me ajudasse. Sivuca é advogado, professor de direito, fala muito bem, é muito impetuoso, e muito amigo. Era do mesmo partido.[76]

---

[75]Seus comentários são semelhantes aos de Continentino, quando lhe mostrei o projeto de Minc. Como Amorim, ele também achava o projeto de Minc "grande", "complicado", "difícil de entender". Ele explica:

> Carlos Minc tem essa mania, entendeu, de ter o projeto, apresenta outro, para poder tentar entrar na pauta do projeto e tudo, só que o Zé Amorim não aceitou isso, entendeu.....foi aprovada e foi sancionada pelo Governador nossa lei. Vou deixar ela com você, ela está aqui, essa aqui, a lei foi um presente, o Garotinho, deu à população negra e parda.

[76]O parecer de Sivuca em si, proferido oralmente na assembléia plenária, confirma ainda mais as observações de Amorim:

> Sr. Presidente, conhecendo o Deputado José Amorim, como todos conhecemos, sabemos que é um homen íntegro, sério, que não é afeito a blá-blá-blá, a aparecer às luzes dos refletores; sempre que apresenta um projeto é um projeto sério. Esse projeto não poderia ser de forma diferente decididamente merece de todos nós, pessoas dignas, um respeito maior, considerando todos esses argumentos o parecer da Comissão de Constituição e Justiça não poderia deixar de ser outro senão votar pela constitucionalidade desse extraordinário projeto (Diário Oficial Estado do Rio de Janeiro, Poder Legislativo, 5/10/2001: Parte II, p.11).

O parecer favorável de Sivuca parece ser baseado menos em uma avaliação do mérito de fato do projeto, mas em sua estima pessoal pelo Deputado Amorim.

Amorim me explicou ainda que parte da sua confiança na atuação favorável de Sivuca estava ligada ao fato de ele considerar que Sivuca tinha uma espécie de obrigação de apoiá-lo. Ele me explicou que Sivuca submetia constantemente projetos de lei à Alerj, às vezes 3 ou 4 por semana, e que ele (Amorim) sempre apoiou Sivuca e votou a favor dos seus projetos. Ele esclarece: "Ele [o Sivuca] era o Rei dos projetos, […] eu vou votar contra? Não, não tinha como, entendeu?".

3.5 Considerações sobre a votação

Há muitas maneiras de o projeto ser votado na Alerj. A votação pode ser ostensiva, simbólica, eletrônica, nominal, ou secreta, por meios eletrônicos, ou escrita à mão. O "processo simbólico" é usado na maioria dos casos e o foi neste. Neste caso, o Presidente da Assembléia coloca o projeto em votação e pede àqueles que aprovaram o texto em questão para permanecer como estão. Os deputados a favor devem permanecer sentados, e os contra devem levantar a mão ou ficar de pé. É possível que durante o voto simbólico, votos contrários ao projeto possam não ser registrados.

Originalmente, quando soube que o projeto de José Amorim havia sido votado *unanimemente* pelos deputados da Alerj, não entendi como isso teria sido possível. Afinal, na época da votação, em outubro de 2001, a mídia impressa tinha dado à questão das "cotas" muita atenção, e ela era vista, por muita gente, como algo polêmico. Também pensei que talvez houvesse poucos deputados presentes na assembléia no dia. O regulamento sobre a votação na Alerj requer um quórum mínimo de 36 deputados presentes para que a votação tenha lugar. No entanto, como descobri, essa regra não é estritamente obedecida. O ponto é feito no início da sessão plenária, e uma lista de nomes de deputados presentes é publicada no Diário Oficial. Durante o curso da sessão plenária, deputados chegam atrasados, outros vão embora, e a lista (atualizada após o segundo intervalo) não é uma retrado fiel dos que estão de fato presentes. A única maneira de saber quem de fato estava lá (além de estar lá), e como votaram, é se o voto é eletrônico, ou se um deputado requer a verificação do voto, fazendo com que cada deputado declare, oralmente, para registro, o seu voto. Quando isso ocorre, uma lista de nomes de deputados, com especificação de seu voto, é impressa no Diário Oficial.

Vários informantes asseguraram-me que havia uma maioria de deputados presentes na assembléia plenária no dia da votação (9 de outubro de 2001), e mais de um garantiu que "Amorim levou uma torcida organizada" à assembléia no dia da votação. Eles explicaram que às

vezes deputados enchem a galeria da assembléia plenária com seus eleitores. Eles podem organizar ônibus para trazer pessoas ao centro e dar-lhes um vale-refeição em troca da sua presença em apoio ao deputado.

Foi difícil falar com a maioria dos deputados, e perguntar-lhes sobre o seu voto e a razão do voto. Foi extremamente difícil contactá-los, e em geral tive que falar com assessores que trabalhavam em seus gabinetes, ou recebi uma resposta a minhas perguntas via e-mail. Os deputados com quem falei me disseram que eles defenderam a iniciativa por que achavam que negros tinham menos oportunidades de avançar profissionalmente devido ao fato de que não podiam ter acesso à educação universitária. Com raras exceções, a maioria disse não ter um discurso elaborado sobre o tema além disso.

O Deputado Chico Alencar (PT/RJ), que declarou abertamente o seu voto em favor do projeto durante a aprovação da versão final da lei (18 de outubro de 2001), deixou claro que votou a favor do projeto, mas com "reservas". Concordando com o "princípio da discriminação positiva", Alencar achou que o projeto seria dificílimo de ser posto em prática. Mais do que tudo, ele achava que uma amplo debate público precisava ser realizado e que a lei deveria ser pensada mais cuidadosamente. Ele acentuou que se o Governador Garotinho decidisse vetar o projeto, ele apoiaria o veto do Governador.

3.6 Deslocando programas políticos

Para entender melhor o que ocorre em um processo de tramitação deste projeto de lei, acho que seria útil utilizar a noção de *campo político*, elaborada por Pierre Bourdieu.

Em *Language and Symbolic Power* (1991), Bourdieu questiona a idéia de que partidos políticos existam apenas para representar os interesses de cidadãos ordinários. Ele descreve um processo no qual o campo político, como resultado de uma burocratização crescente, torna-se progressivamente autônomo, tornando-se, cada vez mais, o "monopólio de professionais" que estão motivados, acima de tudo, por interesses pessoais. Portanto, à medida que a política se profissionaliza, ela constrói-se como entidade cada vez mais independente dos cidadãos não-professionais ou ordinários. Entretanto, explica Bourdieu, embora o *campo político* goze de um vasto grau de autonomia, ele não é inteiramente independente de outros campos ou forças: políticos são envolvidos em um embate competitivo por poder, tanto dentro quanto fora do *campo*. Por um lado, o embate se dá dentro do *campo político* (pelo monopólio do uso de

recursos políticos objetivos, i.e. empregos e instrumentos de mobilização); e por outro, o sucesso dentro do *campo* depende do poder que os participantes são capazes de mobilizar a partir de grupos ou forças fora do *campo*.

A distinção do campo político, o seu grau variado de dependência de grupos e forças externas para a consolidação e aumento do seu próprio poder, é a chave para se entender como os partidos políticos e seus representantes, na sua luta para permanecer no poder, podem, às vezes, mudar o seu programa político, a fim de ampliar a sua base e ganhar o apoio de "clientes" dos partidos com que competem.[77]

No passado, José Amorim manifestara-se contra os princípios de um sistema de cotas na educação pública universitária. Em 1997, por exemplo, durante a discussão de um dos projetos de Minc na Alerj, o único projeto tratando de cotas na educação superior, de autoria de Minc, a

---

[77]Outro exemplo disso occrreu na tramitação de um outro projeto de lei que também teve impacto no vestibular 2003 da UERJ e UENF. Em 17 de fevereiro de 2000, o Diário Oficial do estado do Rio de Janeiro publicou o projeto de lei n°1258/2000, de autoria do Deputado estadual Edmilson Valentim, que reservava 50% das vagas na UERJ e UENF "para alunos que tenham cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em escola da rede pública." Como de praxe, o projeto foi então distribuído a diversas comissões para sua consideração. A Commisão da Constituição e Justiça (CCJ) foi a primeira comissão a julgar o mérito do projeto, e emitiu o parecer de que o projeto era inconstitucional:

> Em que pese o mérito da iniciativa do nobre Deputado, que busca dar privilégios às classes menos favorecidas, a Constituição Federal, art. 206, inciso I, veda expressamente semelhante iniciativa. Dado o exposto, concluímos PELA INCONSTITUCIONALIDADE do Projeto de lei nº 1258/2000. Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 27 de março de 2000.

Todos os deputados da CCJ - Graça Matos, Sivuca, Henry Charles, Paulo Melo e Eider Dantas votaram a favor do parecer (com exceção de Tânia Rodrigues, que votou a favor do projeto). Apenas alguns meses depois (quando o projeto do Deputado Valentim havia sido completamente arquivado), o Governador Anthony Garotinho deu entrada, em regime de urgência, em um projeto mais ou menos idêntico, que estabelecia uma reserva de vaga de 50% na UERJ e UENF para alunos da escola pública. Desta vez, praticamente os mesmos deputados, que haviam votado contra o projeto anterior, como membros da CCJ, votaram a favor, quando ele fora apresentado pelo Governador. Os Deputados Sivuca, Graça Matos e Paulo Melo juntos com Paulo Albernaz e Carlos Correia votaram pela sua constitutionalidade. O parecer favorável se apoiava no princípio constitucional da igualdade para todos:

> Como se sabe, as vagas são preenchidas pelas camadas sociais mais privilegiadas, em detrimento daquelas menos favorecidas, impossibilitadas de sempre continuarem com os seus estudos, em face dos encargos pesados cobrados pelas universidades privadas, decorrendo daí uma lesão ao princípio constitucional da isonomia (Texto do Relatório do Parecer).

O projeto recebeu várias emendas dos deputados, que, dentre outras coisas, buscavam apoiar estudantes estabelecendo programas de bolsa-trabalho, e criando o Programa de Adequação Curricular a ser financiado pelo Estado, e implementado pelo Colégio Universitário de cada Universidade. Essas emendas foram *aprovadas* em Plenário e depois *vetadas* pelo Governador. O veto do Governador foi mantido pela maioria dos deputados. Em abril de 2001 a redação final do projeto de lei foi aprovada por unanimidade na Alerj.

conseguir passar pelas comissões, e ser incluído na agenda para discussão em plenária,[78] Amorim opôs se ativamente ao programa político de cotas:

> E o projeto, Sr. Presidente, embora tenha dito isso desde o início, aparentemente de cunho social é de uma inaplicabilidade total porque as universidades, as faculdades, as fundações públicas, ao procederem os concursos, são obrigados a respeitar a ordem de classificação. A ordem classificatória é exigível por lei; é matéria condicional. Não há como uma universidade, uma faculdade, fazer um exame, um vestibular e deixar de aceitar um aluno que tenha tirado uma nota superior, colocando em seu lugar um que tenha tirado uma nota inferior, mesmo que seja um aluno carente. É de total inaplicabilidade, Sr. Presidente (Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 25 de Setembro de 1997, p.18).[79]

O projeto de lei de Amorim não está, portanto, fundamentado em nenhuma convicção filosófica ou moral, ao contrário, durante uma conversa com ele, praticamente dois anos inteiros depois da tramitação da lei, o próprio Amorim revelou ser contra a idéia de uma política pública que pudesse favorecer segmentos específicos da população:

> Eu não digo, eu nunca disse, tudo que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil. Mas a verdade é que se em 1972 o Kennedy fez a lei para os 12% lá nos Estados Unidos, e os frutos estão aí: temos generais negros que são ministros do governo Clinton, né? Do Clinton e agora do Bush, né? Temos a Condoleezza, temos já pessoas de cor negra que já estão se destacando. E no Brasil agora temos Ministro no Supremo Tribunal negro, porque o governo, sendo de esquerda achou que era a hora de...mas, será que isso é o melhor? Não sei. Será que foi para lá por ser negra ou pela capacidade? Né? Então, eu acho, por exemplo que esse negócio da escolha de ministro do Supremo Tribunal, e de outros cargos na Justiça, deve ser por concurso também. Por que tem concurso para todos os cargos públicos e eles são pura e simplesmente indicados? Se fosse concurso não seria melhor, né? Oportunidades iquais para todos, né?

---

[78] Projeto de lei n° 1622/93 que estabelece uma cota de 20% para alunos carentes nas instituições públicas de ensino superior do estado do Rio de Janeiro.

[79] Naquele dia, Minc pediu ao Presidente da Assembléia mais uma semana para organizar as emendas aos projetos. Amorim objetou imediatamente contra o pedido de prorrogação de Minc, argumentando que era contra o regimento:

> Sr. Presidente, o Projeto já se encontra com os pareceres de todas as Comissões. Embora o Deputado Carlos Minc tenha pedido a sua retirada para melhor apreciação, acreditamos que o Regimento não o permita, em virtude de ele já se encontrar, como disse, com todos os pareceres. Se V.Exa. submeter o pedido à apreciação, serei obrigado a votar contrariamente.

No final das contas, a objeção de Amorim prevaleceu, e o projeto foi votado por deputados que o haviam rejeitado, 12 a favor, e 29 contra.

Parece-me que as conclusões de Bourdieu, sobre a constituição e natureza dos campos políticos, são bastante pertinentes para se entender o modo específico de ação política de Amorim. Os campos políticos se estruturam ao longo da história, e, portanto, variam em modalidades para diferentes sociedades, mas são constituídos, em geral, por um processo de competição entre profissionais pelo poder sobre o aparato político. Ora, é exatamente isso que ocorreu com Amorim.

A utilização de Amorim do regime de urgência, o seu empenho em impedir a realização de qualquer debate com o resto da sociedade sobre o projeto,[80] a sua capacidade de ativar amizades pessoais e alianças partidárias a seu favor, na disputa com Minc pelo controle de recursos políticos, no interior do *campo político*, e sua habilidade de deslocar o seu programa político, de um dia para o outro, a fim de legislar sobre o "assunto quente" das cotas, assim assegurando a força de clientes de seus aliados políticos, demonstram todos a indiferença radical deste *campo* com relação ao resto da sociedade. É um *campo* que, de fato, não tem como base ética nenhuma, mas opera, exclusivamente, segundo a lógica do mais puro oportunismo.

Por último, é importante destacar que as notícias publicadas pela mídia impressa, que serviram de base para o projeto de Amorim e Continentino, filtraram seletivamente os debates que trancorriam na preparação da Conferência de Durban. O que explica a ênfase no problema de cotas, em detrimento de outros temas, freqüentemente mais discutidos, e considerados mais relevantes pelas comissões prepararatórias. Foi este o aspecto mais discutido pela mídia, e esse também será o que terá sido transformado em lei. Ao contrário, deste tipo de prática política, o projeto de Minc representa um tipo de programa informado por um debate público, mas que terminou bloqueado na Alerj, pelo fato de ele não pertencer à "maioria". O tipo de ativismo político praticado por Minc demonstra uma possibilidade de participação de "não-professionais" no campo político, ou pelo menos de diálogo e debate entre alguns membros da sociedade, deputados estaduais e seus assessores, no processo de elaboração e definição de um projeto de lei.

---

[80]Conforme observa Bourdieu, "[…] à medida que a política se torna mais profissionalizada e os partidos mais burocratizados, a luta pelo poder político de mobilização tende a tornar-se mais e mais uma competição em duas fases: a escolha daqueles que serão capazes de entrar na luta pela conquista dos não-profissionais depende do resultado da competição pelo poder sobre o aparato que ocorre, dentro do aparato, *apenas entre profissionais*" (Bourdieu, 1991: 196).

Capítulo 4 Vestibular 2003: Reações do público e do governo estadual

Este capítulo contém uma explicação sobre a maneira como o vestibular de 2003 transcorreu, a partir da promulgação das leis de cotas, apresentando alguns resultados estatísticos daquele vestibular. Neste capítulo também ofereço uma discussão sobre as reações a estes resultados, e apresento material etnográfico coletado durante vários encontros ocorridos na Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia, e Inovação do Rio de Janeiro (SECTI), com o objetivo de discutir a "crise" após a publicação dos resultados do vestibular. Estou particularmente interessada em examinar o que estava em jogo na decisão da Secretaria Estadual ao "defender" as leis de cotas contra "ataques judiciais". Estou interessada também em como o processo de definição e redefinição da solução do problema pode ser usado para configurar e definir a compreensão do problema em si, assim como o fato de outras questões correlatas terem sido excluídas ou incluídas no processo. Por exemplo, o que ocorre no processo ao se concordar com uma ação 'oficial'? Em que medida isso é o produto de uma barganha na qual diversas visões e interesses são acomodados? Finalmente, eu sugiro, neste último estágio do processo legislativo, o estado, representado pela administração da SECTI, buscou ativamente a participação da Universidade, ONGs e entidades do Movimento Negro, e outros movimentos sociais, no "aperfeiçoamento das leis". É importante perguntar-se o por quê disso, isto é, examinar o que está em jogo no desejo da Secretaria Estadual, ao incorporar membros dos movimentos sociais, e da Universidade no *campo político* de uma "política de cotas", neste momento específico. Que vozes são 'ouvidas' no processo, e quais interesses prevalecem?

4.1 Como as duas leis funcionaram juntas

Líderes de organizações e entidades ligadas ao Movimento Negro descobriram sobre a lei de Amorim pelos jornais, ou de boca, depois do fato. Muitos ouviram falar da sua existência enquanto participavam da Conferência Mundial, em Durban, África do Sul. A opinião entre ativistas era dividida. Conforme explicou um dos membros fundadores do Pré-Vestibular para Negros e Carentes do Rio de Janeiro:

> A maioria da liderança do Movimento Negro estava na África na conferência quando souberam da lei do Amorim. Isso tomou todo mundo de surpresa. Depois que as pessoas voltaram da África, houve uma audiência pública com Garotinho para discutir a lei. O Movimento Negro era dividido sobre o tema, havia aqueles

> que queriam debater e discutir mais as coisas e havia aqueles que simplesmente queriam ir adiante e aprovar a lei. Era difícil confiar em Amorim, um líder político conservador, cujo nome estava envolvido duas vezes em escândalos de corrupção. Havia também muita gente que pensava que a lei precisava ser melhorada. O próprio texto da lei continha erros, como, se ela (a cota) é miníma ela não pode ser até, coisas assim. Outro grande problema com a lei era que ela não tinha nenhum plano de suporte para os estudantes. Naquela época o PVNC não estava a favor de cotas raciais. A sua posição era que eles queriam mais debate. Depois que a lei foi sancionada por Garotinho, o PVNC saiu com uma posição favorável (entrevista: 15/11/2003).

O Governador Anthony Garotinho (à época um membro do Partido Socialista Brasileiro–PSB) levou um mês inteiro (o prazo máximo permitido) para anunciar a sua decisão sobre a lei de Amorim. Alguns dizem que ele estava inicialmente contra a idéia; outros são de opinião de que ele sempre foi a favor de sancionar uma lei como esta. Líderes do Educafro reuniram-se com o Governador para encorajá-lo a assinar a lei.[81] A questão foi também levada à atenção do Governador durante a reunião preparatória para o planejamento dos eventos comemorativos do dia de *Zumbi* (20 de novembro). Conforme explicou um ativista acadêmico e político ligado ao Movimento Negro:

> A lei foi aprovada, entre outras coisas, porque o Cel. Jorge da Silva, com quem eu trabalho, apresentou-a numa reunião relativa à semana de Zumbi, dizendo: "Esse é o momento para o senhor aprovar essa lei." "Já aprovei", disse Garotinho, comprometendo-se definitivamente. Mas o parecer, que já fora preparado pela Secretaria de Justiça, era contrário (entrevista 10/12/2003).

Em 9 de novembro, o Governador Garotinho sancionou a lei de Amorim - lei n° 3.708. Tanto esta lei quanto uma outra anterior, n°3.524, que reservava 50% das vagas da UERJ e UENF para estudantes da escola pública, foram aplicadas ao vestibular de 2003 da UERJ e da UENF.

---

[81]Educafro -- Educação e Cidadania para Afro-descendentes e Carentes -- é uma associação comunitária que organiza cursos preparatórios para o vestibular para negros e carentes, com atuação em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. É uma ONG associada aos Agentes da Pastoral Negra (APN), da igreja católica, e Frei Davi é atualmente o seu diretor-executivo em São Paulo.

4.1.1 Cotas para alunos da escola pública

O artigo primeiro da lei reservando 50% de vagas da UERJ and UENF para estudantes da escola pública estipulava que: [82]

> os órgãos e instituições de ensino médio oficiais situadas no Estado do Rio de Janeiro, em articulação com as universidades públicas estaduais, instituirão sistemas de acompanhamento do desempenho de seus estudantes, atendidas as normas gerais da educação nacional (Lei n° 3.524/2000).

O decreto regulando a lei -- Decreto n° 29.090 -- instituía "O Sistema de Acompanhamento do Desempenho dos Estudantes do Ensino Médio" -- SADE, e criava uma comissão supervisora -- COSADE, composta de 2 representantes do governo, 2 da Universidade e 1 do movimento estudantil.

O decreto estabelecia um processo segundo o qual todos os estudantes da escolas públicas estaduais seriam avaliados em uma série de estágios durante o ensino médio: na primeira, segunda e terceira série, tendo depois a possibilidade de participar dos exames finais com vistas a sua aceitação na Universidade. Esta era a proposta inicial da lei, um sistema contínuo de monitoramento e avaliação dos estudantes das escolas públicas. O Estado do Rio de Janeiro tem por volta de 550.000 estudantes de ensino médio e o projeto, em suas fase inicial, dispunha de um orçamento anual de aproximadamente $10 milhões de reais.

Em 2002, o Governador Garotinho, um candidato às eleições presidenciais, se retirou do Governo do Rio de Janeiro, a fim de dedicar-se exclusivamente à campanha presidencial. Assumiu então, a Vice-Governadora Benedita da Silva (PT). Sob pressão de organizações e entidades do Movimento Negro ela publicou um decreto (n° 31.468, 4 de julho de 2002), que instituía o desenvolvimento e implementação imediatas de um vestibular para estudantes das escolas públicas. Em outras palavras, com o seu decreto, o último estágio do SADE, tornou-se operacional antes dos outros.[83] Assim decretado, ficou a cargo do Departamento de Seleção

---

[82]O artigo segundo desta lei estipulava que para ter direito a uma vaga nas universidades públicas estaduais, os candidatos deveriam ter estudado desde sempre -- do primeiro ano do ensino fundamental até o último do ensino médio -- em escolas públicas localizadas no Rio de Janeiro.

[83]Pelo menos uma entidade do Movimento Negro, que conheço, pressionou a UERJ e a Vice-Governadora Benedita da Silva para efetivar esta lei para o vestibular de 2003. Um artigo do jornal *O Globo*, de 8 de junho de 2001, anunciava: "Reserva de vaga na UERJ é adiada por um ano". De fato, a UERJ publicou as diretrizes para o vestibular de 2003, e não preveu a implementação das cotas de 50% para alunos de escolas públicas. Estudantes e líderes do Educafro informaram o Governador e a Universidade de que acionariam a Universidade se a lei não fosse implementada imediatamente. Uma carta do Educafro enviada à Reitora da UERJ, Nilcéa Freire, de 25 de julho, dizia o seguinte: "Vimos que o Edital da UERJ desrespeitou a lei 3.524 de 28/12/2000. Estaremos fazendo uma reunião extraordinária, com nossa assesssoria jurídica e, seremos obrigados a colocar o vestibular 2003 nos

Acadêmica da UERJ (DSEA) -- o departamento responsável pela organização e realização do vestibular da UERJ e da UENF -- encontrar uma maneira de implementar a lei para o próximo vestibular. Eles o fizeram criando dois exames de vestibular em 2002 (com ingresso em 2003): um para estudantes da rede pública do Estado do Rio de Janeiro, denominado "Vestibular SADE", e outro para todos os outros candidatos, denominado "Vestibular estadual".

Ambos os exames de vestibular foram concebidos com o mesmo grau de dificuldade, e as mesmas etapas: a primeira fase que consiste em uma prova eliminatória de múltipla escolha, e a segunda fase, que consiste em uma prova discursiva (com vários ensaios), e que só é feita por alunos que passaram pela primeira fase. De acordo com a lei, o DSEA dividiu o número total de vagas existentes nos cursos de graduação UERJ entre cada vestibular, reservando 2.485 vagas para o vestibular estadual, e 2.485 para o vestibular SADE. O mesmo foi feito com o vestibular da UENF (233 vagas para cada um dos vestibulares). Este sistema foi aplicado à cada curso de graduação, por exemplo: o curso de graduação em história tinha um total de 100 vagas em 2003, logo 50 vagas foram disponibilizadas para estudantes fazendo o vestibular SADE, e 50 para estudantes do vestibular estadual.

4.1.2 Cotas para negros e pardos

Todos os estudantes que passaram na prova eliminatória e seguiram para a prova discursiva (isso se aplica tanto ao vestibular estadual quanto ao SADE) foram solicitados a declarar no formulário de inscrição, "sob as penas da Lei", se eles se autoidentificavam como negros ou pardos. O manual do candidato explica que aquele que não for negro ou pardo, ou não quiser ser incluído no sistema de cotas deve marcar a opção "N" (não) ou deixá-la em branco. O tipo exato de punição legal que seria utilizada nos casos de "fraude" não ficava claro, e na época do vestibular ninguém sabia como estes casos seriam legalmente julgados.

As duas leis foram projetadas para funcionar juntas e foram aplicadas na segunda etapa da prova do vestibular. A cota de 40% para negros ou pardos foi aplicada primeiro aos candidatos aprovados no vestibular SADE. A maneira como isso funcionava era a seguinte: qualquer aluno que se declarasse negro ou pardo e tivesse estudado em escola pública preenchia

---

tribunais. A UERJ, com esta atitude, está querendo inviabilizar o vestibular 2003." Em outra carta à Vice-Governadora, a mesma organização apresentava uma petição assinada requerendo a implementação imediata da lei de cotas e ameaçava, "se necessário, um grupo de nós, estudantes pré-universitários, iremos nos acorrentar nas grades da UERJ e só sairemos de lá com a garantia de que a reserva de vagas seja devolvida aos estudantes da rede pública" (11 de junho de 2001).

duas cotas, liberando assim uma vaga para o vestibular estadual. Se a cota de 40% não for preenchida pelo grupo de estudantes que passaram no vestibular SADE, então, independente de suas notas em relação aos outros candidatos, a administração tentaria preencher a cota com os candidatos autoidentificados negros e pardos do vestibular estadual.

4.2 Reações dentro da UERJ

Um pesquisa interna realizada em 2001, entre estudantes da UERJ, demonstrava divergências quanto à questão da implementação das novas leis.[84] Dos 2.328 estudantes entrevistados, aproximadamente a metade pensava que as novas leis eram ruins. Quando perguntados sobre a lei que reservava vagas aos estudantes das escolas públicas, 57,6 % declararam que a lei era injusta pois discriminava contra estudantes de escolas particulares; a maioria também achava que este tipo de lei não funcionaria por que não lidava com a questão da manutenção e sustento dos estudantes, uma vez admitidos na UERJ. As opiniões sobre a lei que reservava vagas segundo cor/raça, também eram divididas: 42,6% dos estudantes entrevistados concordaram com as medidas que promoveriam o acesso de negros e pardos à educação superior, enquanto 57,4 discordavam.

Em entrevistas com funcionários da Universidade e professores, realizadas em 2002 a maioria indicava que eles se opunham à maneira pela qual a lei de cotas tinha sido sancionada pela Alerj e o governo federal, e achava que um sistema de cotas era uma saída fácil para o governo. O sentimento era de que invés do paleativo das cotas, o governo do estado severia investir na educação pública de nível fundamental e médio. Uma grande parte dos funcionários a cargo da gestão do vestibular expressaram preocupação de que fraudes ocorreriam, de que um grande número de estudantes declarar-se-iam negros ou pardos apenas para aumentar suas chances de serem admitidos, e de que, no final ds contas, negros e pardos não seriam os beneficiários da política de cotas.

---

[84]Este projeto de pesquisa foi coordenado pelo Programa Políticas da Cor na Educação Brasileira (PPCOR), Laboratório de Políticas Públicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. O objetivo do PPCOR, que foi criado em 2001 com financiamento da Fundação Ford, é apoiar a formulação de projetos especificos que visam a promover o aumento da presença de afro-brasileiros no ensino superior. Este programa tem como atividade principal o Concurso "Políticas da Cor" que se destina a apoiar projetos que promovam o acesso e a permanência dessa população nas instituições de ensino superior do país. O primeiro concurso, de 2001, recebeu 287 projetos de todo Brasil. Foram distribuidos R$2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) aos 27 projetos selecionados mediante o Concurso -- 17 projetos de instituições públicas de ensino superior; 7 de movimentos sociais e ONGs; 1 de associação religiosa; e 2 de organizações do governo.

O sentimento da parte dos funcionários era de que as leis haviam sido impostas à Universidade pelo governo estadual e que nem a autonomia nem as preocupações da Universidade haviam sido respeitadas no processo. Eles explicavam que a Universidade participara nas deliberações da Alerj nos dois projetos de cotas de 50% para estudantes de escolas públicas proposto primeiro pelo Deputado estadual Edmilson Valentim, e mais tarde pelo Governador Garotinho, e prepararam um parecer contestando o estabelecimento desta lei e as percentagens alocadas. O parecer sugeria que ao invés de cotas, dever-se-ia concentrar esforços no sentido de melhorar a educação do ensino fundamental e médio, assim melhorando os resultados daqueles estudantes no vestibular. Eles também expressaram preocupação de que uma lei deste tipo levaria a aumentar a discriminação de estudantes de escolas públicas no campus, e potencialmente poderia encorajar a fraude de pessoas que se matriculariam na escola pública com o fim de se beneficiar da cota, na verdade freqüentando escolas particulares (Parecer da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Projeto de lei n˚1653/2000 de 19 de set. 2000).

Uma das maiores procupações era o fato de que nada havia sido orçado pelo estado para oferecer assistência e sustento aos novos alunos, que não teriam condição de permanecer na Universidade sem auxílio de transporte, alimentação, material escolar ou cursos de apoio.[85] Um funcionário comenta:

> A lei, sem dúvida nenhuma, garante o ingresso dos alunos egressos do ensino público. E a permanência? O Estado e as universidades precisarão, de alguma forma, pensar na questão da permanência desses estudantes, pensar em criar programas para o apoio desses alunos das quotas, trabalhar para evitar a evasão e conseqüentemente um ônus para o próprio Estado.

No entanto, vários funcionários e professores explicaram que suporte para os estudantes -- assistência financeira e acadêmica -- era desesperadamente necessária mas que faziam falta *antes mesmo* das leis de cotas serem efetivadas. Muitos alunos chegam sem as ferramentas necessárias para competir na vida acadêmica. De acordo com várias pessoas as novas leis de cotas forçaram,

[85]Como um exemplo da situação financeira precária em que o sistema de educação superior estadual se encontra, a verba para a implementação do sistema SADE (como ele foi inicialmente regulamentado) nunca foi liberada pelo governo do Estado. Assim, o dinheiro que viabilizava o Vestibular SADE veio do já sobrecarregado orçamento da UERJ. Até outubro de 2002, o estado só tinha liberado um terço do orçamento aprovado do DSEA. Como um funcionário da DSEA me relatou, só foi possível viabilizar o Vestibular Sade com crédito.

de fato, a Universidade a examinar os problemas que os alunos mais pobres vêm realmente enfrentando. Um funcionário explicou:

> Agora a Universidade está se preocupando em começar a estabelecer estudos, quer dizer, um programa de apoio para os alunos. Existe uma comissão para discutir a permanência desses alunos -- os alunos que vão entrar pelas cotas, as duas. O programa chama-se PAE -- Programa de Apoio ao Estudante da UERJ [...] na verdade a gente quer não diferenciar o aluno que vem da cota, do aluno que não veio da cota. Então, na realidade, a preocupação é que nós já temos problemas em alguns cursos, problemas sérios, com alunos com deficiências em relação às bases acadêmicas. Nós já temos problemas sérios com alunos de conseguir manter um curso universitário. Alunos que não têm dinheiro para passagem, alunos que trabalham, vêm pra cá e não têm dinheiro para comer (entrevista 10/10/ 2002).

Um censo interno de estudantes da universidade feito em 2002 demonstrou que 31,9% dos estudantes da UERJ vêm de famílias com uma renda familiar de até 8 salários mínimos, e que a maioria do corpo estudantil é a primeira geração de suas famílias a freqüentar a Universidade. Um outro estudo universitário,[86] baseado em uma análise de dados de um questionário sóciocultural da Universidade, revelou que, entre 1998 e 2003, a percentagem de estudantes de famílias de baixa renda (com uma renda mensal igual ou menor a 5 salários mínimos) aumentou ano após ano: 843 estudantes pertenciam a este grupo em 2001, 1.140 em 2002, e o número deve aumentar a 1.500 em 2003 (uma cifra que representa perto de 25% do corpo estudantil). A média destes estudantes vem de famílias de 3 ou 4 pessoas, e a maioria declarou-se negro ou pardo no vestibular de 2003.

4.3 Resultados estatísticos do Vestibular 2003 da UERJ

Apresentarei aqui alguns dos resultados estatísticos do vestibular da UERJ de 2003.[87] O número de candidatos que se inscreveram na primeira fase (as provas eliminatórias) foi:

- 96.000 candidatos no vestibular estadual;
- 24.000 no vestibular SADE.

[86]De um relatório da Comissão de Apoio aos Estudantes, Programa de Apoio ao Estudante da UERJ.
[87]Estatísticas do DSEA e um relatório da Comissão de Apoio aos Estudantes, Programa de Apoio ao Estudante da UERJ.

Destes grupos, 25.000 e 6.000, respectivamente, se classificaram para a segunda fase do vestibular. Surpreendentemente, a percentagem de estudantes que não passaram à segunda fase era a mesma para ambos os grupos.

4.3.1 Escola pública

Por causa de uma carência de candidatos, a Universidade não conseguiu preencher a cota de 50% da escola pública e terminou com 44%. Uma explicação para isso é o fato de estudantes de escolas mantidas pela Secretaria Estadual da Educação não conseguirem passar no exame. Confome observou Cesár (2003), esta lei, de fato, não beneficiou os alunos mais pobres das escolas públicas mantidas pelo estado:

> […] mais de cem colégios estaduais ligados à Secretaria Estadual de Educação, tiveram apenas 01 aluno aprovado no vestibular. Os demais alunos aprovados de escolas públicas, são oriundos das escolas técnicas estaduais, ligadas à Fundação de Apoio às Escolas Técnicas (Faetec), e às instituições federais. Tanto as escolas ligadas à Faetec, como as federais já têm tradição na aprovação de seus alunos para o Vestibular das Universidades Públicas no Rio de Janeiro, o que não causou muita surpresa a aprovação de 599 candidatos no Vestibular da UERJ (Cesár, 2003: 5).

4.3.2 Autodeclaração

Aproximadamente 28% dos candidatos se autoidentificaram negro ou pardo na segunda fase do vestibular de 2003, com a finalidade de ser contemplados com a cota (eles compõem até 51% dos matriculados no SADE, e 21% no vestibular estadual). A Universidade conseguiu preencher a cota de 40% para estudantes autoidentificados como negros ou pardos.

Além do fato de os estudantes da escola pública terem feito um vestibular diferente dos outros candidatos, a UERJ considerou que já que ambos os exames (SADE e estadual) tinham o mesmo grau de dificuldade, seria impossível fazer simulações estatísticas baseadas nos seus resultados combinados. A partir deste exame unificado, eles descobriram que dos estudantes admitidos pela cota de 40% para negros e pardos:

- 17% teriam entrado mesmo sem a lei;
- 16% foram admitidos no vestibular SADE, ou seja, eram estudantes de escolas públicas que se autodeclararam negros ou pardos, e ingressaram através da cota da escola pública;

- 7% (332 estudantes) foram aceitos apenas com base na lei de reserva de vagas para negros e pardos. Todos estes alunos eram de escolas particulares.

4.3.3 Outros resultados

Conforme foi observado por muitos, tanto dentro quanto fora da Universidade, o efeito combinado das duas leis teve o potencial de criar uma cota que variou entre 0% e 90% (50% + 40%) em cada curso. Um dos casos mais extremos ocorreu no curso de Desenho Industrial, em que, do total de 36 vagas disponíveis naquele ano, 80% foram preenchidas por estudantes que se beneficiaram de cotas. Em geral, cursos com uma demanda social tradicionalmente alta -- Medicina, Direito, Engenharia, Biologia -- tiveram entre 60% e 80% de suas vagas preenchidas por meio de cotas.[88] Por outro lado, em cursos *sem* uma demanda social tradicionalmente alta -- Estatística, Cartografia, Engenharia, Engenharia Mecânica, Matemática e Pedagogia -- a percentagem de vagas prenchidas com cotas foi mínima e às vezes não existente.

Tradicionalmente (1999-2002) as notas destes alunos que se classificam para os cursos de Medicina e Direito são altas, ou seja, a diferença entre a nota classificatória mais baixa e a mais alta é muito pequena. Continuou a ser assim em 2003. Nos outros cursos em que as notas classificatórias são tradicionalmente baixas, nada tampouco mudou em 2003. No entanto, em alguns cursos houve uma profunda diferença entre notas classficatórias. Dois exemplos: em Odontologia a mais alta nota classificatória foi 95,75 de 110, a mais baixa, 6,25; em Engenharia Mecânica, a mais alta nota classificatória foi 90 de 110, a mais baixa, 5. Nestes casos, a mais baixa nota classificatória foi muito mais baixa do que em outros anos. Estas notas mais baixas foram atribuídas à cota de estudantes da escola pública.

4.4 Processos judiciais -- Reações de candidatos que não se classificaram

A UERJ publicou os resultados do seu vestibular no final da primeira semana de fevereiro de 2003. O anúncio público destes resultados alimentou um intenso debate sobre a eficácia de cotas. Os maiores jornais do país publicaram artigos, editoriais, e cartas aos leitores,

[88]Apesar de tudo isso, mesmo com o sistema de cotas atuando, os cursos com uma alta demanda social, por exemplo Medicina e Desenho Industrial, não foram bastante procurados por alunos da escola pública ou por candidatos negros e pardos. Por exemplo, o curso de Medicina foi o curso mais procurado entre os candidatos do vestibular estadual com uma razão de 48,3 candidatos/vaga. No vestibular SADE, Medicina estava em 12° lugar, com uma razão de 5,6 candidatos/vaga. Desenho Industrial foi o curso mais procurado entre os candidatos do vestibular estadual, com uma razão de 23,28 candidatos/vaga, e estava em 14° lugar entre os candidatos do SADE, 4,8 candidatos/vaga.

discutindo os reultados do vestibular, debatendo as leis e sua eficácia, e levantando perguntas sobre a legalidade das cotas. Em um pequeno período de tempo, estudantes que fizeram o vestibular da UERJ, mas não se classificaram, começaram a recorrer a expedientes legais. Advogados representando estes alunos processaram a UERJ exigindo que o tribunal obrigasse a Universidade a reservar vagas para seus clientes. Na grande maioria destes casos, argumentavam que cotas para negros e pardos violavam a garantia constitucional de igualdade para todos, e representava uma abordagem excessiva para lidar com a questão, desta forma violando também os princípios de razoabilidade e proporcionalidade. As cotas para estudantes das escolas públicas foram raramente contestadas nestes casos. Por volta de meados de março, a UERJ havia recebido 103 liminares obrigando-a a reservar vagas para estudantes que não haviam se classificado. A grande maioria destas liminares era de candidatos a vagas nos cursos de Medicina e Direito. O número de liminares continuou a aumentar nas próximas semanas e meses que se seguiram à publicação dos resultados, e eventualmente ultrapassou 200.[89]

Em 21 de fevereiro de 2003 dirigi-me ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro querendo descobrir mais sobre o que os jornais vinham noticiando com grande freqüência desde o início da semana: "Liminar garante vaga para candidato branco na UERJ" (*O Globo*, 19/02/2003); "Justiça concede segunda liminar contra a UERJ" (*O Globo*, 20/02/2003); "Alunos buscam Defensoria -- Candidato de medicina obtém terceira liminar contra reserva de vagas na Uerj" (*Jornal do Brasil*, 21/02/2003). O funcionário no guichê da 5ª Vara da Fazenda Pública disse-me que os autos dos processos estavam abertos ao público, mas que apenas advogados e as partes envolvidas podiam retirá-los para fazer cópias. De pé em frente do guichê, folheando um dos processos, encontrei a mãe de um rapaz que fizera o vestibular estadual para Direito, mas não passara.

---

[89]Além dos mandados de segurança com pedidos de liminares em casos individuais, havia duas representações de inconstitucionalidade frente à Constituição Estadual e uma ação direta de inconstitucionalidade frente ao Supremo Tribunal Federal. Também havia mandados de segurança com pedidos de liminares em casos de alunos, que se definiam como negros, mas, não se autodeclararam na inscrição no vestibular porque, sendo contra o estabelecimento das cotas, consideraram uma hipocrisia se candidatar à cota para negros. Um exemplo, Ricardo Menezes da Silva, 18 anos, que se considera negro, mas, não se autodeclarou na hora da inscrição na segunda fase do vestibular estadual. Ele obteve um total de 74 pontos de um total de 100, ficando fora do curso de Direito. Ricardo contestou o fato de que havia alunos do vestibular SADE (escola pública) que foram aprovados para o curso de Direito com uma pontuação menor do que 74. Vários candidatos que se declararam negros e pardos para efeito da cota e conseguiram uma vaga através dela, entraram na justiça com mandados de segurança para pedir a proteção do tribunal e assegurar sua vaga na UERJ.

A mãe ficou inicialmente decepcionada com o seu filho por ele não haver passado no vestibular: "Ele tirou 74 na prova, não entrou e eu disse a ele que ele devia ter estudado mais." Ela então ouviu o seu filho conversando ao telefone com um colega do Pedro II que passara através do vestibular SADE, com uma nota menor, 63. "Quando descobri isso," ela disse, "decidi ver se eu podia fazer alguma coisa. Não é justo." Ficou bastante claro o quanto aquela mulher estava furiosa. Ela viera ao tribunal desesperada querendo saber se podia descobrir como entrar com um mandado de segurança contra a UERJ. Em um certo ponto, enquanto conversávamos, uma outra mulher entrou e pediu para dar vista em alguns dos processos. Ela era uma advogada representando um estudante que fizera o vestibular estadual para Medicina e também não passara. Ela nos disse imediatamente que pensava que tudo isso era "um absurdo", e explicou à mãe que ela podia ganhar contra a UERJ se tentasse. "Estas cotas para negros e pardos discriminam contra todos os outros estudantes". Ela continuou explicando-nos que representava alguém que estava tentando ingressar na UERJ com base no fato de que pessoas com notas menores do que as do seu cliente entraram por meio de cotas. Ela, a aluna, não teria passado por seus próprios méritos. A advogada continuou dizendo que o sistema de cotas "faria o nível acadêmico cair", "eles [negros e pardos] têm que começar de baixo [...], isto [a lei] é racismo." A mãe do rapaz concordou: "você tem razão; todo mundo sabe que há obstáculos, mas estas cotas vão resolver alguma coisa?"

Em um outro gabinete, um outro advogado estava dando entrada em uma ação judicial semelhante. Ele me explicou que sua irmã havia feito o vestibular para Direito da UERJ, mas não passara por causa das cotas. Ele estava tratando do caso da irmã por insistência do seu pai; a sua irmã não queria processar a UERJ. "Minha irmã é parda mas não quis usar as cotas para entrar, ela não concorda com as cotas, então ela não se declarou parda no formulário." Após um instante ele acrescentou que considerava cotas uma boa idéia mas impossível de ser implementadas no Brasil. "Como você vai dizer quem é negro?" ele perguntou, "Talvez funcione se o candidato for entrevistado ou algo assim, talvez se você tivesse um comitê de pessoas que avaliasse cada candidato, para evitar fraudes."

De acordo com os jornais, o primeiro estudante a conseguir uma liminar para garantir uma vaga na UERJ foi Nino Donato Oliva, de 17 anos, que fez o vestibular de Direito e teria se classificado em uma das 304 vagas naquele ano, se não fosse pela lei de cotas para estudantes de escolas públicas, negros e pardos. O caso da segunda liminar concedida, de Bruno Gomes, de

25 anos, é um pouco diferente. Bruno fez o vestibular estadual para Medicina e se classificou em 144° lugar entre os que se candidatavam às 92 vagas disponíveis. A nota de Bruno não era alta o suficiente para classificá-lo, mesmo se o sistema de cotas não existisse (ele tirou 85,5 de 110). Mas, já que 15 candidatos autoidentificados negros ou pardos, com notas mais baixas que as dele, ingressaram por meio do sistema de cotas, o seu advogado argumentou que ele devia entrar também. Em ambos os casos, o juiz determinou que a UERJ reservasse uma vaga para cada estudante, com base em uma questão de tempo:

> […] verifico estarem presentes os requisitos para a concessão da liminar, uma vez que, em razão da proximidade do início do período letivo, se postergada sua análise a momento posterior, poderá se mostrar completamente ineficaz (Decisão do Processo n° 2003.001.017213-5, da 3ª Vara da Fazenda Pública da Capital).

No entanto, no caso de Bruno, o juiz também baseou a sua sentença favorável na possibilidade de fraude no sistema de autoidentificação. Ele decidiu que a lei de cotas para negros e pardos estava aberta à possibilidade de fraude, pelo fato de não haver nenhuma maneira para a Universidade "objetivamente verificar" a cor/raça do candidato.

A questão da possibilidade de fraude tornou-se a mais polêmica, e vários outros juizes também concederam liminares em favor de estudantes que sentiram-se discriminados pelas leis de cotas.[90] No entanto, como observa Cesar (2003), muitos juizes foram cuidadosos em indeferir pedidos de liminares de alunos cujas notas não eram altas o suficiente para classificá-los, mesmo se o sistema de cotas não existisse.

A questão da fraude assume uma outra dimensão quando nos damos conta do fato de que perto de 70% dos mandados de segurança contra a UERJ foram impetrados por estudantes como Bruno Gomes, quer dizer, estudantes que não teriam tido notas altas o suficiente para passar para a UERJ, mesmo se o sistema de cotas não existisse. Portanto, em outras palavras, a maioria dos

[90]Na corrida frenética de mandados de segurança obrigando a UERJ a reservar vagas para estudantes que não haviam se classificado, alguns juizes criaram, às vezes, argumentos de solidez duvidosa a respeito da constitucionalidade das cotas. Um exemplo: "Ora, da forma como estabelecido o procedimento não se consegue aferir, no caso concreto e com objetivadade que a circunstância exige, se o candidato inscrito, que se autodeclarou negro ou pardo, pertence efetivamente ao grupo apontado no Diploma Legal. É aqui que vislumbro como razoável e plausível a alegação de que o sistema de reserva de vagas à população negra e parda fere o princípio constitucional da isonomia" (Desição do processo n° 2003.001.017978-6 of the 6ª Vara da Fazenda Pública da Capital). Se examinado em separado, cada argumento apresentado na sentença faz sentido, mas se examinarmos a sentença como um todo, em seu encadeamento lógico, ela não faz.

mandados de segurança foi impetrada por estudantes que não foram excluídos da UERJ por causa das cotas, mas sentiram-se discriminados de qualquer maneira.

O que parece ter ocorrido nestes casos é que as leis de cota tornaram-se uma espécie de máquina de queixas. O fato é que o curso de Direito da UERJ é uma das melhores do país, e a grande maioria dos que tentam entrar nela todo ano não passa no vestibular. Apenas uns poucos (um pouco mais de 10) dos que entraram com mandados de segurança contra UERJ estavam na situação de Nino Donato, e dispunham da nota para entrar no curso mesmo se o sistema de cotas não existisse.

Eventualmente a UERJ conseguiu derrubar as liminares através de um recurso especial para o Tribunal da Justiça. Desta forma, 108 liminares que reservavam vagas a estudantes queixosos foram suspensas. Mais tarde, as liminares começaram a ser indeferidas em grande parte devido à falta de interesse da parte dos candidatos de prosseguir a questão. Um outro fator foi o fato de a grande maioria destes estudantes, 70%, não ter nota alta o suficiente no vestibular para entrar mesmo sem o sistema de cotas. Os candidatos com notas altas o suficiente, mais ou menos 10, foram aceitos pela universidade.[91]

4.4 "Aperfeiçoando" as leis

Na esteira da publicação dos resultados do vestibular e conseqüente corrida de liminares contra a Universidade, o Governo do Estado do Rio de Janeiro saiu em defesa da lei de cotas e disse que trabalharia para reformá-la a tempo para o próximo vestibular.

No final de fevereiro de 2003, a SECTI convocou uma reunião pública para discutir as leis de cotas. Anunciada como um seminário para se discutir o "aperfeiçoamento" das leis, o encontro foi apresentado como uma oportunidade para os representantes do governo estadual esclarecerem questões referentes ao que o secretário estadual do SECTI denominou a "política de quotas" do estado. Os reitores da UFRJ, UENF and UERJ, professores, procuradores do estado e secretários estaduais foram convidados para falar sobre a possibilidade de melhorar a política. Líderes do Educafro, do movimento estudantil, membros de entidades do Movimento Negro, professores, e outras pessoas interessadas estavam no público. As observações de

[91]Esta informação foi fornecida por uma pesquisadora da experiência da lei de cotas na UERJ e UENF, Raquel César, que defenderá a sua Tese de Doutorado, sobre o tema, em Direito na UERJ, neste ano (2004).

abertura do secretário estadual resumiram o argumento da administração do estado em defesa de uma "política de cotas":

> Todos sabem que o nosso país ele é o campeão das desigualdades. Perde apenas para dois países no índice da ONU que mede as desigualdades sociais dentro de um país, um da África e um da America Central, então não se trata de qualquer país, é um país profundamente desigual. E essas desigualdades são múltiplas, são étnicas, são regionais, de gênero, são de todas as ordens, é exatamente para tratar disso que foi criada essa política de cotas.

Ele então começou a reunião com uma apresentação das questões que surgiram em torno do sistema de cotas, e propôs que advogados e especialistas, convidados a falar, tratassem destas questões a fim de esclarecer a confusão do público. Estas perguntas foram projetadas com data show em uma grande tela, e o secretário leu-as em voz alta:

- Essas duas leis são constitucionais ou não? Elas discriminam ou ampliam a atual discriminação entre brancos e negros em nossa pais?
- O sistema de cotas vai provocar a queda no nível do ensino nas universidades públicas?
- Não seria mais eficiente ampliar a qualidade do ensino básico público?
- O acesso pelas cotas é livre? Não há critérios de eliminação mesmo para os cotistas?
- Houve discussão democrática na implantação? [92]

O secretário tomou particularmente a sério esta última questão e criticou o rumor que circulava de que estas leis não foram objeto de um processo de debate democrático transparente:

> Essa é uma discussão também, um tema que foi levado alguns dias, e, bom, se alegam que ninguém discutiu isso, que isso saiu do gabinete do Governador Garotinho, foi um secretário que decretou, que fez manobra, que fez isso na calada da noite, ninguem sabia...bom, isso não é verdade. Eu não vou conseguir reproduzir todas os recortes dos jornais aqui da época, mas tanto na televisão, tanto no rádio, na imprensa popular, na imprensa de todas as ordens, a polêmica que estabeleceu e os esclarecimentos que foram prestados. Então não se trata de uma situação em que houve pouca democracia, pouca transparência. Houve

[92]As outras perguntas levantadas pelo secretário: "O edital de convocação do Vestibular foi claro? O critério de autodeclaração não gera distorções? Ele não impede a fiscalização no cumprimento da lei? As leis são temporárias ou permanentes? As universidades receberão apoio para o programa de suporte aos novos alunos? Quais os aperfeiçoamentos que podem ser feitos?"

> polêmica sim, houve uma certa transparência, aliás ela não decorre de uma iniciativa do governo estadual, não somente, as duas leis são aprovadas pela Assembléia e foram passadas por bom senso dos deputados. Então houve discussão, sim.

O procurador do estado foi o primeiro a falar, e suas palavras ecoaram as do secretário estadual. Ele acentuou o fato de que as leis, remetiam à provisão de justição social contida na Constituição do Brasil, e que portanto eram de fato constitucionais. A sua fala percorreu as questões ponto por ponto, esclarecendo as perguntas anteriormente colocadoas pelo secretário estadual. Ele começou definindo o conceito legal de igualdade:

> Igualdade, a questão da isonomia é de tratar igual os iguais e desigual os desiguais, no sentido de tentar no futuro ter todos iguais. A questão aqui é social. Infelizmente no Brasil negros e pardos, eles ainda ocupam pouco espaço na sociedade, não têm ainda atingido o nível mais superior da sociedade. Já existem sim, mas não em igualdade de condições como outros brancos ou sei lá o que for. Qualquer estatística do IBGE, do IPEA mostra isso.
> Diante dessa desigualdade, criar condições para que esses segmentos da sociedade tenham accesso ao ensino superior, e daí têm a possibilidade de atingir, de se igualar com outros raças na sociedade e de participar em pé de iqualdade. Portanto, eu acho que aí aqueles que sustentam a inconstitucionalidade dessas leis justamente porque feririam uma igualdade que haveria entre todos, eu acho que isso não é verdadeiro, porque justamente a questão é encarar essa desigualdade e procurar com essa lei diminuir essas desigualdades que existem, então não há violação a qualquer isonomia porque as pessoas aqui não estão em situações iguais.

E prosseguiu com a discussão sobre como o secretário estadual definira a implementação da lei, e chegado à decisão da autoidentificação de negros e pardos:

> Trouxemos gente da comunidade negra, alunos, e cientistas para discutir essa questão da autodeclaração, e justamente chegou-se à conclusão de que não há um critério científico para se estabelecer quem é negro e quem é pardo. O critério único possível, e até não discriminatório, é o da autodeclaração.

Encorajou as pessoas a encontrarem maneiras de melhorar as leis para o próximo vestibular, e continuou o debate, reiterando cada ponto discutido anteriormente, concluindo que o que era importante era continuar o debate:

> Portanto, eu acho a questão aqui é mais que o Rio ousou inovar, e está sofrendo aí as críticas, mas certamente vai prevalecer a questão das cotas. Inclusive já nos imitam, hoje o governo federal já estuda a questão das cotas para instituir também nas universidades federais.

O vice-presidente da UERJ foi o próximo expositor, e observou sem maiores rodeios que, com raras exceções, não havia havido praticamente nenhum debate sobre estas leis com o público ou entre deputados estaduais. Ele enfatizou que a autonomia universitária havia sido ferida no processo, e que a universidade via com bons olhos a sua participação no processo de re-escrita e reformulação das leis. Ele acentou que a UERJ estava muito preocupada em defender os resultados do vestibular, e em demonstrar que ele fora realizado conforme a letra da lei. Neste sentido cabia esclarecer a posição institucional: a UERJ defendia a legalidade do vestibular e dos alunos que haviam sido classificados nele. A questão sobre os futuros vestibulares, ou sobre o "aperfeiçoamento" das leis de cotas, não entrava no rol de suas preocupações, nem achava que devesse entrar na agenda no momento.

A maioria dos que falaram argumentou que a maneira como a lei havia sido escrita criara distorções. Eles também argumentaram que para que cotas funcionassem, seria preciso tratar com mais cuidado a questão do suporte e permanência dos alunos.

Um professor e líder de uma ONG local foi o único a explicitamente contestar a necessidade de cotas para negros e pardos. O seu argumento enfocava o projeto em larga escala que a sua organização desenvolvera com recursos da empresa *Light* para dar suporte a estudantes de escolas públicas localizadas na Baixada Fluminense. O programa fornecia a estudantes suporte financeiro e acadêmico até chegarem à Universidade. Dos 9.000 alunos que se inscreveram no programa, 400, ou 5%, haviam sido selecionados. Ele utilizou várias tabelas e planilhas apresentando dados sobre estudantes matriculados no programa. O cerne do seu argumento era que no Estado do Rio de Janeiro negros e pardos carentes eram representados em maior número nas escolas públicas do que em escolas particulares. A partir de seus dados ele concluía que uma intervenção no sistema era necessária, mas que uma cota para negros e pardos na admissão à Universidade era desnecessária e contrária à meritocracia:

> Então, com esses dados, a gente faz a seguinte ponderação: primeiro, esse debate é crucial, porque se a gente quer corrigir aquela curva -- onde o número de anos de escolaridade entre os brancos e negros e pardos aumentam em vez de diminuir

> ao longo dos anos -- porque com certeza de alguma maneira o sistema é capaz de aumentar a distância, é preciso interferir sim. Em segundo lugar, eu diria, com essa base de informação, para fazer a coisa funcionar, será mais eficaz ter 2 vestibulares, né? Dois vestibulares distintos; um para a escola pública, e outro aberto. Se a gente faz um por *escola pública* a gente está abrindo espaço para a população, ... (pausa) em vez de ser discriminada pela cor, pode chegar lá. Assim, a gente estaria criando um caminho, *pelo mérito*, através do sistema público.

Durante a reunião, a Universidade anunciou que necessitaria de R$12 milhões de reais adicionais por ano do governo para dar suporte aos alunos com bolsas de estudos, vale-transporte, refeição, livros, e outros materiais escolares. O secretário estadual assegurou às pessoas presentes que o Governo do Estado tinha toda a intenção de prover o financiamento adicional à UERJ e à UENF para o estabelecimento de programas de suporte para os estudantes oriundos das cotas. Ele lembrou que o estado estava "falido" no momento (13º salário ainda não havia sido pago aos funcionários do estado), mas que através de negociações entre a Governadora Rosinha e o governo federal a situação financeira do estado se "estabilizaria", e apoio para estes programas poderia ser encontrado.

A declaração do secretário foi questionada por vários membros do movimento estudantil, que assinalaram que o apoio do estado à instituição da "política de cotas" não havia sido acompanhado por iniciativas governamentais para melhorar a qualidade geral da educação pública. Embora defendessem as leis de cotas, eles pediam um aumento das bolsas de graduação, um programa de auxílio refeição, e um aumento do número de vagas para estudantes em geral. Um líder estudantil observou que exatamente no momento em que ocorria o seminário, os professores e funcionários da UERJ, juntamente com professores da escolas da rede estadual, estavam nas ruas em greve em protesto contra o "abandono" da educação da parte do estado. Ele achou a "promessa" do secretário de eventual financiamento para o suporte de estudantes difícil de engolir, argumentando que a Secretaria Estadual se contradizia quando defendia cotas por um lado, enquanto, por outro, não fazia quase nada para resolver os problemas existentes no sistema de educação estadual. Ele desafiou o programa "Escola Nova" do Governador Anthony Garotinho, declarando que, nos últimos quatro anos, tudo o que havia sido efetivamente feito foi a criação de um sistema de "gratificação", segundo o qual os professores do ensino fundamental receberiam um aumento quando passassem os alunos para a série seguinte, independente de eles terem aprendido o currículo ou não. Ele também acusou o Estado

de ter de fato dinheiro para investir na educação se quisesse, mas que a corrupção (ele citava a história dos fundos públicos que haviam sido enviados ao exterior a contas de bancos suiços) era a verdadeira culpada da falência atual do Estado.

Em resposta, o secretário estadual lembrou a todo o mundo que o objetivo ali era não discutir os problemas do Governo do Estado, que, ele observou, haviam sido "herdados" da administração anterior, mas encontrar maneiras de reformular a "política de cotas", protegendo-a melhor contra possíveis "ataques judiciais". Perto do final da reunião, decidiu-se que um grupo de trabalho (GT) seria formado, a fim de "aperfeiçoar" as leis, e todos os presentes à reunião foram convidados a participar.

4.5.1 A negociação da definição do problema

Como tentei mostrar acima, neste primeiro encontro convocados pela SECTI, os relatos do governo (expostos pelo secretário e pelo procurador do estado), do líder da ONG e dos membros do movimento estudantil, constituíram vários definições da 'realidade' e juizos de sentido e valor sobre suas condições. No entanto, entre estas múltiplas perspectivas sobre condições reais em competição, o "aperfeiçoamento da política de cotas" sozinho prevaleceu como *a* questão legítima a ser elaborada.

A discussão que se segue examina o processo a partir do qual esta construção específica da realidade prevaleceu, em detrimento de outras preocupações e questões, levantadas no encontro.

Em primeiro lugar, o secretário estadual delimitou os parâmetros do encontro desde o início, determinando as questões a serem formuladas. O discurso e registro de sua fala, recurso à parafernália high tech, acentuavam a autoridade e a fatualidade da sua exposição. Os escolhidos para falarem enquanto 'especialistas' eram funcionários do estado e da Universidade, e, surpreendentemente, embora no público, ninguém do Movimento Negro foi convidado para participar da mesa-redonda. O procurador do estado foi agendado para falar primeiro, e recebeu um tempo disproporcional na agenda. Todos os outros expositores tiveram menos tempo e foram freqüentemente interrompidos no meio de suas falas. A fala do procurador do estado tratava de cada questão levantada pelo secretário estadual, ponto por ponto, segundo uma ordem racional-legal. A sua posição privilegiada na agenda, tempo ilimitado e não-interrompido, funcionou de modo a reforçar a autoridade do seu relato. Em contraste, pessoas no público receberam apenas

alguns minutos para falar. A exposição do representante do movimento estudantil desafiou a legitimidade da administração, baseando-se em um histórico de investimento reduzido na educação pública, e na alegação de extensa corrupção fiscal. Imediatamente, o secretário do estado dirigiu a atenção para o registro no qual o estudante havia feito a sua exposição, ao invés de tratar do seu conteúdo, rotulando-o de "agressivo", "mal educado e inapropriado". Podemos certamente asseverar que, ao disqualificar o decoro do estudante, por associação, ele disqualificou também os seus argumentos que defendia.[93]

A compreensão das pessoas dos problemas sociais é freqüentemente construída em termos do que elas entendem como sendo o leque de soluções aceitáveis. Finalmente, deve ser assinalada a maneira como a formulação do problema levada a cabo pela administração estadual -- que possuía a autoridade para estabelecer as condições da discussão -- colaborou para delimitar o espectro de soluções aceitáveis. Neste sentido, a *solução ajuda a construir o problema*: o secretário estadual definiu o problema como o de "aperfeiçoamento das leis de cotas", em parte por que as soluções ao problema são aceitáveis à administração, enquanto que as soluções exigidas para resolver outros problemas -- o abandono da educação pública estadual, a greve de professores, a falta de vagas nas universidades, etc. -- não eram consideradas aceitáveis.

4.5.2 Encontros do Grupo de Trabalho da SECTI

Um mês depois o grupo de estudo convocou a sua primeira reunião (21 de março de 2003). Representantes do estado e procuradores, funcionários da universidade, e professores da UERJ e UENF, um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), líderes locais do Movimento Negro Unificado (MNU), Educafro (Educação e Cidadania de Afro-descendentes e Carentes), e um representante da União Nacional de Estudantes (UNE), participaram do encontro.

O objetivo do encontro era tentar melhorar a legislação existente através da formulação de propostas, em tempo para o próximo vestibular (2004). O discurso do secretário estadual encorajava a todos para trabalharem juntos rapidamente a fim de chegar a uma proposta que

[93] 10 ou 15 minutos da reunião foram gastos por uma discussão entre um advogado da OAB -- antes, naquela semana, a organização havia publicamente se proferido contra o sistema de cotas -- e o secretário estadual. O advogado queria fazer a sua exposição e o secretário insistiu que não havia tempo o suficiente para que ele falasse ao público. O advogado eventualmente desistiu, e abandonou a reunião.

deveria "confirmar, dar suporte a essas políticas afirmativas", principalmente com a finalidade de evitar novas batalhas judiciais. O papel de todos era, segundo o secretário, consultivo e não deliberativo; em outras palavras, o mérito destas leis não deveria ser discutido, já que, "Agora só um consenso nos une: a defesa dessa política de cotas. Isso é uma preliminar."

O primeiro a falar na reunião, o Pró-reitor da UERJ, lembrou a todos que havia várias liminares específicas e uma liminar coletiva pendentes contra a UERJ, e sugeriu que talvez fosse prematuro tentar apressadamente formular uma proposta de reformulação das leis.

Ao invés, ele sugeriu que as pessoas esperassem para ver o que os tribunais decidiriam sobre as questões, antes de formular uma opinião: "Eu acho que devemos reter um pouquinho nosso fôlego, mas sem parar a discussão interna do GT; não para esperar, mas reter o fôlego." Em resposta o secretário lembrou-o de que não estávamos lá para deliberar sobre o mérito das leis: "Devo relembrar que nós somos apenas consultivos." "Também pela própria morosidade normal da Justiça, não seria bom esperar a decisão judicial."

Embora o secretário lembrasse várias vezes às pessoas que ali estavam, que não deliberassem sobre o mérito da cotas, mas formulassem uma nova proposta, "o mais rápido possível", permaneceu, no fundo, da parte da Universidade e dos movimentos sociais, uma sensação de resistência, e uma falta de desejo de irem adiante com o processo de reformulação das leis. Alguns até mesmo expressaram que eles pensavam "pessoalmente" que um sistema de cotas para negros e pardos não ia resolver nada. O presidente do Movimento Negro Unificado achava que "quotas", embora devendo ser defendidas, eram um objetivo estreito demais, e advogava que pensássemos, ao invés, em termos de uma "política de reparações":

> O MN nacionalmente, a partir do Rio de Janeiro, está fazendo uma mobilização para discutir não só a questão das cotas, mas também, diante dessa dinâmica, e dando um passo mais à frente, discutir a questão da reparação. Entendo que no contexto da reparação talvez seja possível darmos nova conotação a tudo isso que estamos discutindo aqui. O MN é uma instituição estruturada nacionalmente, ele só não possui núcleo no Estado de Roraima. Todas as suas seções, quer estaduais, estão realizando plenárias permanentemente para tentar se adequar a essa agenda que para nós de certa forma está superada. Dito de outro modo, entendo que cotas não era a reposta que deveríamos dar para esse processo, mas sim o processo reparação. E alerto que mais à frente nós seremos pegos de supresa de novo, pois aí não será mais cotas, até porque hoje a Secretaria que está sendo inaugurada, está sendo estruturada por um conjunto de representantes da communidade negra no nível nacional e, sem sombra de

> dúvida, a maioria desses representantes aponta para a discussão da implementação da política de reparação e não pura e simplesmente cotas. [...] Quero dizer que realmente tenho um posicionamento pessoal com relação às cotas, que acho que não é por aí.

O estudante representando a UNE argumentou que a lei de cotas para negros e pardos era desnecessária:

> Em primeiro lugar, a UNE não tem posicão oficial já formulada. Essa questão é polêmica no Movimento Estudantil e gera discussões infinitas e variadas nos diferentes fóruns organizados pela entidade. [...] Achamos que a política pública de cotas na escola pública deve ser encarada como política transitória. Na medida que tem um ensino fundamental e médio muito desigual entre as redes pública e privada. Acreditamos que melhorar o ensino tanto fundamental como o médio da rede pública é sim uma medida justa. [...] O problema do acesso ao ensino universitário não deve ser encarado como um problema de raça, mas como um problema de classe.

Durante toda a reunião representantes da Universidade continuaram instando as pessoas a irem mais devagar e promover mais discussão com a sociedade em geral. Eles consideram as leis existentes "muito ruins", e que precisavam ser mudadas, mas o sentimento parecia ser que eles deveriam esperar para ver o que acontecia nos tribunais antes de reescrever as leis.

Conforme assinalou um professor da UENF, um fator importante favorecendo mais discussão sobre a questão era o fato de o país inteiro estar observando o que acontecia no Rio. Este professor havia acabado de voltar de uma reunião de pró-reitores da região sudeste do Brasil, onde o sistema de cotas da UERJ e UENF "era uma preocupação geral". Ele acrescentou que deveríamos pensar com cuidado sobre o que fazemos, "já que todo mundo está olhando para nós, para nossos resultados, que vão servir de modelo, de exemplo, já que existe essa intenção da lei estender o sistema para as universisades federais." E sublinhou:

> Se o Estado e as universidades não conseguirem dialogar com a sociedade no trato dessas questões, de forma que elas tenham um caráter de ação afirmativa com importância social. Para o Estado vai ficar muito ruim e conseqüentemente as universidades vão ter esse problema relativo a como manter esses alunos, e continuar levando à prática essas ações afirmativas. Nós vamos ser acusados se não discutirmos os princípios que levam ao trato da questão de modo a integrar a Universidade, o governo e a sociedade.

A defesa mais forte do sistema de cotas para negros e pardos, e a única proposta concreta de reformulação da lei, veio do advogado representando Educafro:

> Então eu não acho que a cota venha resolver o problema da nossa raça no Brasil, começando pelo Rio de Janeiro, mas é um mecanismo que nós temos hoje, e que não podemos perder. Devemos lutar por isso, que é a esperança para esses jovens. Não vou dizer que isso tenha que permanecer para sempre, mas é um mecanismo que nós devemos agarrar, dando uma oportunidade para esses jovens entrarem na Universidade. Assim amenizando esses níveis de desigualdade social.

No final da reunião decidiu-se que propostas para a reformulação das leis existentes seriam organizadas ao final da próxima reunião, que deveria ocorrer três semanas depois. Decisões deveriam ser tomadas sobre quais propostas seriam apresentadas à Governadora para serem estudadas.

No segundo encontro do GT, várias propostas foram apresentadas pelo Educafro e uma pela UERJ e UENF. Todas consideravam necessária uma redução da percentagem da cota para negros e pardos, e estudantes das escolas públicas. A proposta da Universidade criava três cotas separadas, a serem preenchidas por estudantes carentes: 1) 20% para estudantes das escolas públicas; 2) 20% para negros e pardos; e 3) 5% para "integrantes de minorias étnicas e portadores de deficiências especiais." Diferentemente das propostas formuladas pelos representantes das universidades, as propostas do Educafro excluíam a categoria de pardo e criavam uma cota exclusivamente para negros. Uma destas propostas determinava: "cota mínima de 50% das vagas assim distribuídas: 25% para estudantes carentes vindos de Escolas Públicas, e 25% para estudantes negros e carentes." Um outro artigo tipifica o estudante negro como aquele com a "pele escura, cabelos crespos, nariz robusto e lábio carnoso." Uma outra proposta do Educafro determinava que "a condição de estudante negro será feita mediante declaração firmada sob as penas da lei. Em caso de dúvida, a Universidade ou terceiros considerará negro quem apresentar fenótipo negro."

Durante o encontro ficou cada vez mais claro que a proposta da Universidade (aprovada unanimemente pelos membros do Conselho Superior de Ensino e Pesquisa) seria a selecionada pela SECTI, para aprovação da Governadora e submissão subseqüente à Assembléia Legislativa. À medida que o encontro chegava ao final, o secretário estadual perguntou se havia algum

comentário ou sugestão em relação à proposta feita pela Universidade. Um membro do Movimento Negro, e representante freqüente deste grupo nas organizações locais, estaduais e federais, sugeriu que a proposta da Universidade excluísse a categoria de pardo da legislação. Ele argumentou que o texto existente da legislação criava confusão:

> Quando você fala em negros e pardos, você está tomando uma categoria, que é de uma família -- negro é de uma família, pardo é de outra família. Quem fala em pardo, fala em preto, não fala em negro. São as catergorias expostas no IBGE que são brancos, pretos, pardos, amarelos e indígenas. Um setor do movimento negro e um setor da academia, fundamentados em dados estatísticos, consideram que é legítimo você juntar pretos e pardos numa outra categoria -- a de negros. Por quê? Porque a distância entre pardos e brancos é uma distância grande e a distância entre pardos e pretos é sempre uma distância pequena, medida por indicadores como mortalidade infantil, salário, educação, etc., etc., e, dentro das categorias ocupacionais também a distância entre negros e pardos é pequena. Bom, você pode juntar pretos e pardos numa outra categoria, que é negro. Logo, quem fala de negro não fala em pardo. Quem fala de negro fala de pretos e pardos juntos, formando negros, afrodescendentes. Carlos Halsenbalg prefere não-brancos, enfim, o nome que se dê. A lei pegou isso, uma categoria de uma família que é negro, que é a juncão de pretos e pardos, e pegou outra categoria – pardos que é da família tradicional do IBGE. Se a UERJ adota esse critério, vai contribuir para a perpetuação dessa confusão. [...] O movimento negro e esse setor da academia defendem uma única categoria para os afrodescendentes, também diz que essa categoria representa quase a metade da população. É importante para a gente ter clareza do que está fazendo.

O secretário estadual e os representantes da Universidade aceitaram a modificação sem hesitação, e ficou decidido que a proposta seria enviada diretamente à Governadora, para ser em seguida, encaminhada por ela, em regime de urgência, à Alerj, e votada pelos deputados estaduais.

4.5.3 Comentários finais

Conforme afirmei anteriormente, a maioria das pessoas nestes seminários apoiavam, de uma forma ou de outra, as leis de cotas. Dito isto, a administração não era obrigada a sair em sua defesa. Uma lei (a que estipulava a cota de 50% para alunos das escolas públicas) já havia sido suspensa por um juiz e a outra (a dos 40% para negros e pardos) estava sendo questionada por uma ação direta de inconstitucionalidade frente o Suprema Tribunal Federal. Em tese, o leque de respostas possíveis fornecido pela Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação poderia

ter sido incluída sem que fosse necessário fazer nada, mas não foi esta a estratégia escolhida. As razões pelas quais a Secretaria escolheu sair em defesa das leis está ligada a vários fatores, tais como: o impacto crescente da "política de cotas" a nível do governo federal após Durban, e as demandas de certos setores dos movimentos sociais, que consideravam as cotas no ingresso às universidades um mecanismo importante, não apenas como maneira de lidar com os níveis de desigualdade racial no país, ajudando estudantes negros a ganharem acesso à educação universitária, mas também pelo papel de estimulador de debate sobre questões de racismo e desigualdade. Entretanto, como tentei demonstrar, o apoio do estado para esta iniciativa pode ter sido parte de sua falta de vontade política de trabalhar sobre outros problemas da educação. Construído a questão sob a forma do "aperfeiçoamento do sistema de cotas", o campo de problemas sociais a serem tratados foi significamente limitado, o que ajudou a excluir, da esfera pública, vários outros problema de não menor importância. Por outro lado, o quadro que pretendo pintar aqui não é o de um estado autoritário, impondo uma "política de cotas" na esfera pública. Ao contrário, neste estágio do processo, o estado, representado pela SECTI e pela Secretaria de Estado da Educação, tiveram um papel bastante pequeno no desenrolar das coisas. Por exemplo, embora tenham vindo a público apoiando as leis de cotas, eles não apresentaram nenhuma proposta para reformá-las, nem qualquer apoio financeiro que pudesse sustentar os projetos auxiliares necessários à uma implemantação adequada de uma política de cotas. Na verdade, podemos dizer que o trabalho que se pode esperar do estado estava sendo feito quase que inteiramente pela comunidade universitária e organizações do Movimento Negro.

Como observa Blumer (1971), os problemas sociais e suas soluções são produtos de um processo de definição coletiva. A questão não foi construída por um único ator social; ela foi (re)definida e reconhecida por múltiplos atores sociais com perspectivas múltiplas, e múltiplas interpretações dos 'fatos'. O processo final de definição da legislação, descrito neste capítulo, foi coletiva. Como vimos no segundo encontro do GT, o texto da lei foi negociado entre uma multiplicidade de perspectivas. A lógica da classificação cor/raça, tal como compreendida por setores do Movimento Negro e academia, prevaleceu na versão final da lei. Além disso, as definições múltiplas das condições, reconhecendo conjuntos distintos de problemas e soluções a serem discutidos (a reforma do sistema de cotas, a falta de bolsas estudantis, a falta de número de vagas na Universidade, o investimento financeiro na educação pública, a necessidade de criação de programas de apoio financeiro e acadêmico para estudantes, etc.), serão negociadas em um

processo que se inicia entre a administração estadual, a administração da Universidade, indivíduos e grupos que pertencem ao Movimento Negro, e outras organizações e indivíduos da sociedade civil.

Conclusão

O objetivo central desta dissertação foi analisar o processo de construção de uma política pública, que visa a aumentar os números de estudantes negros nas universidades brasileiras, tomando, como estudo de caso, a elaboração e tramitação da Lei n° 3708 de 2001, que "institui cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso" às universidades estaduais do Rio de Janeiro.

Reconhecendo a significação da experiência dos Estados Unidos como ponto de referência no debate brasileiro sobre ação afirmativa, o primeiro capítulo procurou fornecer uma visão geral da emergência destas práticas nos EUA. Esta opção é justificada ainda pela constatação da presença, no contexto brasileiro, de uma representação da ação afirmativa dos EUA, como sistema legal implementando cotas para negros na esfera federal de emprego e nas universidades, e o estabelecimento de um grupo de leis de cotas para negros no Brasil. No entanto, conforme afirmei na introdução desta dissertação, ao invés de recorrer a um argumento causal, o material referente aos EUA foi apresentado como um esforço de contribuir para a discussão sobre a ação afirmativa no Brasil. Além disso, não pretendi de forma nenhuma estabelecer que estes empréstimos ou interlocuções sistemáticas entre os dois países implicam em uma maior criatividade ou originalidade jurídico-política da parte dos Estados Unidos, ou que o Brasil estaria passivamente aplicando discussões e dilemas sobre problemas sociais que emergiram em um outro contexto nacional. Finalmente, a minha intenção não foi construir um argumento comparatista com base nos argumentos apresentados neste capítulo, mas fornecer elementos que possibilitem nuançar e complicar ainda mais o debate sobre o tema no Brasil.

O primeiro capítulo resumiu em termos gerais as maneiras com que práticas de ação afirmativa emergiram como política nacional, como uma combinação de ações legislativas, executivas, administrativas, e judiciais na esfera do poder federal. Confrontando a tarefa difícil de implementar a obediência à lei de direitos civis e às ordens executivas, ou seja, as dificuldades de comprovar a ocorrência de discriminação no emprego, a EEOC e a OFCC procuraram outros métodos orientados para a obtenção de "resultados" "pragmáticos", a fim de forçar a obediência às ordens executivas, exigindo não-discriminação na contratação de empregados (i.e. a metodologia da AAP, que estabelecia metas, cronogramas, e programas atentos a questões raciais). No final das contas, o regime de política híbrido, extremamente fragmentado,

estruturado a partir dos tribunais, que surgiu a partir disso, foi certamente um dentre uma gama variada de alternativas possíveis. A questão de saber por que esta agências governamentais não foram capazes de efetivamente punir os casos individuais de discriminação, ou seja, a sua falta de autoridade ao punir queixas de discriminação e assegurar compensação a trabalhadores que haviam sido discriminados pelos sindicatos, ou no emprego, é uma questão que esta dissertação não pretendeu discutir, mas que seria certamente também relevante para o entedimento da ação afirmativa nos EUA.

Finalmente, este capítulo demonstrou que exatamente o que seja ou não seja ação afirmativa tem sido assunto de uma enorme disputa e confusão desde o início. A pergunta sobre se programas de ação afirmativa criam sistemas de cotas raciais para minorias tem estado no centro do debate e não é o que poderia se chamar uma questão "resolvida". Conforme demonstrou o caso de Michigan, um setor do público americano é profundamente cético com relação à idéia de conferir privilégios especiais a afro-americanos. Mas, conforme este caso também demonstrou, em alguns casos privilégios especiais são plenamente aceitos. Ninguém questiona, por exemplo, os 20 pontos extra (o mesmo número de pontos conferidos a grupos raciais subrepresentados) conferidos a atletas, candidatos carentes ou escolhidos pela Pró-reitoria; estes "privilégios" parecem inteiramente aceitáveis a todos os concernidos. O problema era atribuir um tratamento preferencial a afro-americanos, nativo-americanos e hispano-americanos. Isso nos apresenta o que Skrentny (1996) denominou uma das "ironias" da ação afirmativa. Ou seja, o fato de americanos aceitarem a concessão de privilégios baseados em diferenças em muitos casos, mas, quando se trata de privilegiar indivíduos pertencentes a minorias raciais, nem pensar. Neste caso, a distribuição de privilégios a indivíduos pertencentes a estes grupos é considerada uma violação das leis de igualdade de oportunidade, e dos princípios do sistema do mérito.

Deixando para trás a discussão sobre o desenvolvimento das práticas da ação afirmativa nos EUA, o capítulo 2 apresenta uma discussão de momentos selecionados ligados à emergência da discussão e da prática das políticas de ação afirmativa para a população negra no contexto brasileiro. A decisão de concentrar minha pesquisa neste objeto foi motivada por vários fatores: 1) a observação de uma crítica crescente da parte de setores das ciência sociais e da sociedade que vêem a proliferação de políticas de acão afirmativa para a população negra como tendo sido impostos à sociedade brasileira sem qualquer debate público anterior envolvendo membros da

sociedade civil; 2) o reconhecimento do fato de que no caso do projeto de lei (2940/2001) de autoria de Deputado estadual José Amorim a crítica se sustenta. Considerando estes fatores, perguntei-me se o debate público sobre a questão das cotas para segmentos específicos da sociedade na admissão à Universidade ocorreu outras vezes. Perguntei-me se leis deste tipo haviam sido propostas anteriormente no Rio de Janeiro, e, em caso afirmativo, se elas envolveram ou não um debate público, e em que grau. Também decidi verificar a existência ou não de projetos de políticas públicas visando a beneficiar a população negra vindo de organizações do Movimento Negro e do poder legislativo do governo federal. Embora uma história abrangente da mobilização e da organização do Movimento Negro estivesse fora do escopo da minha pesquisa, a primeira parte do capítulo 2 refletiu sobre o grupo de programas políticos elaborados pelas organizações do Movimento Negro, Movimento de Mulheres Negras, Comunidades Negras Rurais, e sindicatos, apresentados ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da *Marcha Zumbi* em Brasília (1995). Encontrei também mais do que alguns projetos de lei orientados pelos princípios da ação afirmativa na esfera do governo federal no período entre 1983-2000.

A segunda seção do capítulo 2 apresenta uma discussão dos projetos de lei do Deputado estadual Carlos Minc (PT/RJ) implementando um sistema de cotas para alunos afro-brasileiros, índios e carentes nas instituições públicas de ensino superior do Estado do Rio de Janeiro, que haviam sido colocados na agenda da Alerj em 1993. Examinei a maneira pela qual este projetos foram elaborados, debatidos, e reformulados em um processo que envolveu, em diversos estágios de seu desenvolvimento, ativistas do Movimento Negro, políticos do Partido dos Trabalhadores (PT), políticos dentro da Alerj, organizações do governo estadual, ONGs, organizações estudantis, representantes universitários, e professores. Esta discussão, quando tomada em conjunto com o material apresentado nos capítulos 3 e 4, oferece-nos mais elementos dentro do nosso objetivo de construir um painel mais detalhado do *campo político* da formulação da ação afirmativa na Alerj em um certo período de tempo.

No capítulo 3 vimos como a elaboração e tramitação da primeira lei que criou cotas para negros nas universidades estaduais no país, envolveu a combinação de vários fatores inter-relacionados. O que tentei fazer foi isolar os múltiplos fios que interagiram no processo de construção da lei. Como vimos, os artigos publicados pela mídia impressa por ocasião da Conferência Mundial contra o Racismo agiram como *a* fonte de inspiração e conhecimento para

a elaboração do projeto. Vimos também que, em geral, a cobertura do evento feita pela mídia impressa privilegiou artigos que representavam a proposta de cotas para negros nas universidades públicas, que por sua vez incutiram um valor significativo ao projeto de cotas no *campo político* da Alerj. A afirmação de que a alta visibilidade pública dada à questão impacta o desejo dos deputados estaduais da Alerj de legislar sobre a questão é apoiada no fato de que, na época em que o projeto de lei de Amorim foi publicado no Diário Oficial, vários outros deputados estaduais haviam também submetido projetos semelhantes. Uma consideração mais detida deste fatos nos levaram a examinar o que estava envolvido na cobertura da mídia da Conferência, que, se comparada com a cobertura das duas Conferências anteriores, representou um número bastante significativo de artigos. Dos fatores envolvidos na ampla cobertura da imprensa da Conferência (e há certamente fatores não contemplados por este estudo), consideramos as relações e alianças formadas entre instituições e organizações do Movimento Negro, outros movimentos sociais, setores do governo, partidos políticos organizados, fundações e organizações internacionais, advogados, setores da universidade, da mídia, durante a intensa mobilização de preparação para a Conferência, como *o* fator mais importante na atenção voltada para o assunto da parte na cobertura da mídia. Além disso, vimos como a aliança funcionou, colocando pressão política organizada sobre agentes que decidem as pautas da mídia impressa (i.e., *Folha de São Paulo ombudsman* Bernardo Ajzenberg), com o objetivo de incluir o evento da Conferência na lista de questões a serem cobertas.

O evento da CMR apóia a trajetória do projeto de Amorm de pelo menos uma outra maneira. A Conferência de Durban impactou o processo de construção do projeto de Amorim na Alerj, em virtude do fato de que um vasto número de líderes de organizações do Movimento Negro estarem participando da CMR na África do Sul, quando isso começou a acontecer. Os participantes não descobriram a existência do projeto até depois da sua tramitação e votação por unanimidade na Alerj. Se tivessem descoberto, teriam possivelmente tentado impedir Amorim de fazer isso. Afinal, o projeto era pessimanente escrito, não propunha qualquer suporte para os alunos que se beneficiariam das cotas, e não havia sido debatido publicamente. Além do mais, a utilização de cotas para aumentar o acesso de alunos negros às universidades, não foi unanimamente encampada pelas entidades e organizações do Movimento Negro.

No último capítulo, examinei alguns dos momentos importantes no processo da reformulação desta legislação, estudando algumas das maneiras como, nesta etapa posterior, a

SECTI buscou ativamente a participação da Universidade, e de grupos ligados ao Movimento Negro, ao reformular o projeto de lei. Neste momento tardio do processo legislativo, entidades ligadas ao Movimento Negro ocuparam um lugar mais legítimo, tornando o processo da fatura da legislação um processo com pelo menos três participantes: a administração estadual, a administração universitária, além de indivíduos e grupos pertencentes ao Movimento Negro.

Considerações finais

Considerando-se a natureza essencialmente política tanto da definição de problemas sociais quanto de suas soluções, Becker (1963) observa que as leis que tramitam e são implementadas em torno de um problema social dado tendem a ser mais um reflexo dos interesses de políticos e administradores do que imperativos da situação. Da mesma forma, Blumer (1971) assinala que, freqüentemente, as leis concebidas por reformadores são em geral diluidas na implementação do processo, resultando disso de que elas podem falhar no preenchimento das funções que motivaram a sua criação.

Em seu recente estudo de livro inteiro sobre o racismo brasileiro, *Racismo à Brasileira* (2003), o pesquisador norte-americano, especialista em relações raciais comparadas, e em ação afirmativa, Edward Telles, sugere que os brasileiros deveriam trabalhar no sentido de implementar leis de ação afirmativa mais duras à nível nacional. Referindo-se ao então recente estabelecimento das portarias ministeriais dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Justiça estabelecendo cotas na contratação de negros, mulheres, deficientes físicos e mentais, Telles observa:

> O status legal das políticas instituídas até agora pelo governo federal é questionável, no que concerne a sua permanência e força de aplicação. As políticas de ação afirmativa dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Jusitiça estão em portarias ministeriais, atos administrativos bastante frágeis, sem a força de uma lei que podem facilmente ser questionados. Portarias ministeriais são atos legais de quarto grau, que são precedidos pela Constituição, pelas leis aprovadas no Congresso e pelos decretos presidenciais. A legislação da ação afirmativa é, por isso, particularmente importante, pois as vitórias recentes aconteceram, basicamente, através de decisões do Executivo (2003:294).

A luz das observações de Becker e Blumer, e a partir de algumas das questões discutidas nesta dissertação, acho que a sugestão de que se deva votar um corpo de leis legislando um sistema de

cotas precisa ser discutido com cuidado. Para início de conversa, Telles utiliza a experiência da ação afirmativa nos Estados Unidos como ponto de referência para sua discussão destas questões no Brasil, mas omite a enorme discussão sobre as diferenças entre os sistemas legais dos dois países. Como vimos no capítulo 1, nos Estados Unidos, a ação afirmativa não existe como um conjunto unificado de leis. Dito isto, o sistema legal americano, um sistema baseado na lei comum inglesa, envolve uma tradição jurídico-política de referendums em chapas eleitorais, que funcionam como um sistema de *checks and balances* de políticas nacionais originadas na esfera do governo federal. Como isso poderia então funcionar no Brasil, um país com uma pequena tradição de lei comum [*common law*], é uma pergunta que permanece sem resposta. Além do mais, embora Telles apoie a instituição de um corpo de leis implementando cotas no Brasil, ele reconhece que nos Estados Unidos cotas raciais são uma raridade, somente permitidas quando um tribunal determina que práticas flagrantes e persistentes de racismo foram comprovadas. Em termos das admissões a universidades, cotas foram consideradas inconstitucionais desde a decisão *Bakke* na Suprema Corte, em 1978.

Com isto em mente, é estranho que Telles recomende a criação de um corpo de leis estabelecendo cotas no Brasil. Por que não considerar outras possibilidades? Por exemplo, por que não políticas administrativas implementando cotas? Algo na linha do que que aconteceu na Universidade de Brasília, onde um sistema de cotas foi discutido e debatido com a comunidade universitária, um programa elaborado e votado no conselho universitário. Mais uma vez, minha intenção aqui não é argumentar contra o estabelecimento de um corpo de leis implementando cotas para negros ou outros grupos de raça/cor/etnia/gênero, mas sim fornecer elementos para o debate.

Finalmente, gostaria de apresentar uma discussão sobre alguns dos novos elementos que vem aparecendo no *campo* da política de ação afirmativa nos Estados Unidos. No contexto recente dos casos de Michigan na Suprema Corte, ficou demonstrado que foi o argumento sobre a importância dos benefícios da diversidade, que comprovam que a diversidade constitui um "atraente interesse estadual" [*compelling state interest*], é que impediu que políticas afirmativas com base em critérios raciais fossem tornadas ilegais pelos tribunais. Para fazer esta demonstração, os advogados da Universidade apresentaram mais de 100 *amici curiae* (amigos da corte) com pareceres de especialistas em educação, empresas e oficiais militares. Os educadores argumentaram que, ao criar um corpo discente diversificado a ação afirmativa constitui um

atraente interesse estadual na medida que promove: 1) uma experiência educacional mais rica para todos os alunos; 2) a compreensão de relações trans-raciais; e 3) a derrubada de estereótipos raciais. Empresas argumentaram que um corpo discente diversificado se traduziria eventualmente em um grupo diversificado de executivos, o que era bom para os negócios. Oficiais militares afirmaram que oficiais militares altamente qualificados e racialmente diversificados eram essenciais aos interesses da segurança nacional.

A General Motors, uma das maiores empresas do mundo, forneceu o testemunho de que um corpo discente diversificado é importante, à medida em que as habilidades que os executivos da General Motors precisam para competir em um mercado global podem apenas ser conseguidos através da exposição a pessoas e idéias diversificados. O argumento de que a ação afirmativa é boa para os interesses dos grandes negócios foi também empregado pelas outras 60 empresas que anexaram pareceres em defesa da Universidade nos dois casos.

Os desafios da ação afirmativa levantam uma questão fundamental: em que bases pode-se defender as práticas de ação afirmativa nos EUA hoje em dia? Como tentei demonstrar, os desafios legais às políticas de ação afirmativa com base em critérios de raça aumentaram nas últimas décadas. Os ataques cada vez mais conservadores, e o ceticismo com relação à ação afirmativa praticamente destruíram qualquer possibilidade de defendê-la em uma outra base que não seja a de promover diversidade racial no corpo discente e na nação. Desde 1978 e o caso *Bakke*, os argumentos a favor da utilização de cotas como maneira de remediar os efeitos passados e presentes de discriminação de minorias têm sido, em geral, considerados uma fundamentação insuficiente para garantir a sua utilização. Por outro lado, a justificação da diversidade respondeu a esta diminuição de seu campo de ação, ampliando o argumento tradicional muito além do simples benefício que a diversidade pode trazer ao convívio em sala de aula e às relações sociais, passando a incluir os benefícios que pode trazer à segurança nacional e às grandes empresas.

Já que a defesa da ação afirmativa tem sido comprovar que é essencial cumprir uma agenda nacional, é preciso no entanto perguntar-se quais interesses são cumpridos por esta agenda. Quando falamos de defender a ação afirmativa na Universdade de Michigan, em geral, não

estamos falando de defender os interesses das classes pobres e operárias.[94] Nas últimas duas décadas, os negócios da General Motors demonstraram-se devastadores para as vida de trabalhadores. No final dos anos 1980, a General Motors despediu 50% de seus empregados (40.000 pessoas), deixando a cidade onde fica a sua sede, Flint, Michigan (uma cidade a menos de 100 quilômetros de Ann Arbor, Michigan, onde fica o campus principal da Universidade de Michigan), arruinada social e economicamente. Como descobriu o documentarista Michael Moore (que é filho de um empregado demitido pela General Motors), no processo de realizar um filme documentário sobre a crise, a General Motors não despedira os empregados por que os lucros diminuíram. Ao contrário, os negócios iam maravilhosamente bem nos anos 80, as vendas de carro subiam, e a companhia tinha tido um lucro de US$19 bilhões de dólares. Então por que demitir tantas pessoas? O que o filme demonstra é que a General Motors utilizava este lucro não para criar empregos, mas para comprar companhias de processamento de dados e fábricas de armamentos (Hughes Aircraft), automatizar as suas linhas de produção, e construir novas fábricas no México e na Ásia. Além disso, a General Motors comprou o controle acionário da Isuzu, associou-se com a Toyota, e tornou-se a segunda maior hipotecadora dos Estados Unidos. A razão de fato por detrás da decisão da General Motors de fechar a sua maior fábrica de produção em Flint, Michigan, e abrir uma outra no México foi a economia de alguns centavos por hora/empregado.[95]

Um outro fator nisso tudo é que o custo de uma educação universitária tornou-se mais e mais proibitivo para famílias de trabalhadores de classe baixa (brancos ou negros) nos Estados Unidos. O custo médio da taxa de matrícula [*tuition*] em uma universidade pública é US$3.500 dólares por ano. Para uma universidade particular, esta cifra aumenta para mais de US$15.000 por ano. Para as universidades *ivy leagues* e outras universidades de elite, o custo pode aumentar ainda mais (por exemplo, a taxa de matrícula da Universidade de Harvard é US$34.000 + US$9.000 para despesas de moradia e alimentação; no Bard College, uma universidade particular de elite, a taxa de matrícula e as depesas de subsistência chegam a US$38.000 dólares por ano). A Universidade de Michigan é uma das mais caras universidades públicas do país (taxa de matrícula de US$8.000 para residentes do estado, e US$23.000 para não residentes + gastos de

[94]Uma pesquisa no site da Universidade de Michigan demonstrou que a Universidade coleta abundantes dados estatísticos sobre o corpo estudantil, incluindo estatísticas sobre "gênero" e "raça" dos estudantes por área de estudo, mas, surpreendentemente, nenhuma estatística sobre o perfil econômico do corpo estudantil.

[95]O que tornou possível à General Motors a mudança de sua fábrica principal ao México foi a votação do Acordo de Livre Comércio Norte Americano (NAFTA).

subsistência). O que pode fazer o total chegar a algo em torno de US$20.000 dólares por ano, para um curso de graduação. Mesmo quando há ajuda financeira [*financial aid*] disponível, com a escassez de bolsas, o mais das vezes é necessário recorrer ao crédito educativo, forçando os alunos a empréstimos que podem chegar a US$16.000 por graduação.[96]

"Perdendo terreno: Um relatório sobre o status nacional do acessibilidade da educação universitária americana" ["*Losing Ground: A National Status Report on the Affordability of American Higher Education*"], uma pesquisa realizada pelo Centro Nacional de Políticas Públicas da Educação universitária [*National Center for Public Policy and Higher Education* (NCPPHE)], em 2002, descobriu que, por causa de aumentos sistemáticos de taxas de matrícula, desde 1980, uma porcentagem maior da renda familiar é necessária para cobrir os gastos com a educação universitária.[97] As famílias de renda mais baixa foram a que perderam mais terreno (aqueles que se encontram na faixa mais baixa de renda segundo o censo dos Estados Unidos), e esse é o maior fator responsável pelas baixas taxas de presença nas aulas. Por exemplo, para as famílias de renda mais baixa em 1980, uma educação pública universitária representava 12% de sua renda familiar anual. Em 2000, esta cifra dobrou para mais ou menos 24% de sua renda, o custo da educação em universidades particulares chegando a 117% da renda anual das famílias mais pobres. A conclusão dos achados do relatório era que devido ao aumento sistemático das taxas de matrícula, cortes nos gastos de governo com a educação, cortes nas bolsas estaduais e federais, e nos programas de ajuda financeira, a diferença entre a presença nas aulas dos ricos e dos pobres aumentou bastante ao longo do tempo.

A maneira pela qual os defensores da ação afirmativa tiveram que repensar o argumento em sua defesa em resposta ao ataque judicial de grupos conservadores, e a maneira como estes novos argumentos dependem de justificativas construídas em torno da proteção dos supostos interesses do estado, constituem ambas partes da interação de relações de poder, e representam algumas das mudanças ocorridas neste campo específico da política pública. É importante perguntar-se de que maneira o enquadramento e a defesa da solução para o problema do acesso educacional para estudantes pertencentes a minorias delimitou e configurou o espectro do

---

[96]Um estudo realizado pelo Grupo de Pesquisa sobre o Interesse Público Estadual (PIRG) descobriu que havia uma correlação entre o aumento de empréstimos por estudantes de baixa renda e os cortes na oferta de bolsas PELL (Bolsas Universitárias do Governo Federal) instituídas pelo Congresso, durante os anos 1990.

[97]"Losing Ground: A National Status Report on the Affordability of American Higher Education", National Center for Public Policy and Higher Education (NCPPHE). Disponível em: http://www.highereducation.org/reports/losing_ground/ar.shtml

problema em si. Estes novas justificativas da diversidade, combinados com a dificuldade crescente (nos últimos 20 anos) da classe trabalhadora cobrir os seus custos da educação universitária, constituem alguns dos novos elementos no *campo* da política de ação afirmativa nos Estados Unidos.

Anexo 1 O período de Reconstrução nos Estados Unidos (1865-1877)

Quando pensamos em direitos civis nos EUA, em geral, lembramo-nos dos anos 50 e 60, e do movimento social organizado que lutou pela conquista de direitos civis para a população negra do país. Pensamos em Rosa Parks e no boicote de ônibus em Montgomery, no Alabama em 1956; na "desobediência civil" sob a forma de protestos passivos e greves; nos confrontos violentos entre manifestantes, polícia e Klu-Klux-Klan; no discurso "I Have a Dream" de Martin Luther King Jr. na ocasião da passeata de Washington D.C. (1963). Também pensamos na decisão judicial da Suprema Corte, no caso *Brown v. Board of Education* (1954), que tornou ilegal a segregação de alunos a partir de critérios raciais nas escolas públicas, e na Lei dos Direitos Civis de 1964 [*Civil Rights Act of 1964*] que proibia a discriminação racial em um vasto leque de condutas privadas e públicas.

O que em geral não nos ocorre de imediato é o fato de que uma série de emendas constitucionais, atos, leis e programas do governo federal, visando ao estabelecimento de direitos civis, foram na verdade implementados pela primeira vez nos anos que se seguiram à Guerra Civil, mais ou menos um século antes do movimento pelos direitos civis dos anos 1960, durante o período conhecido como o da *Reconstrução* (1865-1877).

Discutirei brevemente aqui este notável período, fazendo um resumo das emendas constitucionais, das leis e programas aprovados pelo Congresso Nacional, a medida que eles definiram as metas e os parâmetros legais da política de Reconstrução. A Secretaria de Refugiados, Libertos e Terras Abandonadas [*Bureau of Refugees, Freedmen and Abandoned Lands*] é especialmente interessante deste ponto de vista, já que pode ser visto, literalmente, como o primeiro experimento em larga escala no país de um programa de ação afirmativa sensível a raça. Esta apresentação, embora breve, parece-me plenamente justificada por fornecer uma fonte aparentemente inusitada de material para os estudos futuros sobre a ação afirmativa. Além disso, acredito que uma discussão sobre a era da Reconstrução nos apresentará elementos para entender melhor a ação afirmativa dos "tempos modernos", dentro do contexto maior da tradição norte-americana de direitos civis.

1.1 Reconstrução

Sem dúvida, a Guerra Civil (1861-1865) foi travada por muito mais do que a "liberdade" dos escravos. A União entrou na guerra com o objetivo de estabelecer o seu controle sobre os

territórios sulistas, seus recursos naturais e seu mercado. Mas, após a guerra, novas forças entraram em cena: o momento fértil da cruzada abolicionista pela igualdade racial, e a determinação de negros de fazerem com que a sua liberdade significasse mais. Juntos, estes novos elementos tiveram influência sobre a política nacional (Winant, 2001:151). Contudo, estas mudanças ocorreram não somente por causa de um sentido de justiça racial, mas foram motivadas pelo objetivo suplementar de perturbar o poder político branco do sul. Afinal, o Norte ganhara a guerra e os líderes republicanos em Washington D.C. ansiavam por assegurar firmemente a sua hegemonia política sobre os estados vencidos. Uma forma de fazer isso e permitir a manutenção de seu poder era conceder a homens negros o direito ao voto.

O resultado foi um breve período após a Guerra Civil quando negros do Sul passaram a votar, a ocupar cargos oficiais de governo, e desenvolveram um sistema de educação pública. Foi criada uma estrutura legal que estabelecia direitos civis para negros. A 13ª Emenda (1865) da Constituição Federal aboliu a escravidão definitivamente.[98] A 14ª Emenda (1866) definia precisamente os parâmetros da cidadania declarando que "all persons born or naturalized in the United States" eram cidadãos. Também protegia a igualdade de direitos de todos os cidadãos diante da lei. Para isso, limitava os "direitos" dos estados: [99]

> No state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws (United States Constitution, Amendment, XIV, § 1).

---

[98]O primeiro passo no sentido da abolição, a Proclamação da Emancipação assinada pelo Presidente Lincoln (1863), libertou os escravos apenas em estados especificamente designados – a maioria destes ainda em luta contra o Norte – e manteve a escravidão legal em todos os outros (Emancipation Proclamation, 1863). Assim, a 13ª Emenda representa o fim legal da escravidão no país. A Emenda diz o seguinte: "Section 1. Neither slavery nor involuntary servitude, except as a punishment for crime whereof the party shall have been duly convicted, shall exist within the United States, or any place subject to their jurisdiction. Section 2. Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation" (United States Constitution, Amendment, XIII).

[99]No fim da guerra, numa tentativa de driblar a 13ª Emenda, os estados do sul começaram a estabelecer uma série de leis conhecidas como "códigos negros" [*"black codes"*]. Basicamente, estes códigos regulavam a vida dos negros segundo um estilo próximo ao da servidão européia, ligando-os à terra, forçando-os a trabalhar e restringindo-lhes a liberdade de deslocamento. Com variações de estado para estado, alguns códigos tornaram ilegal para negros o porte de armas de fogo ou a propriedade de terras. Em alguns casos, códigos facilitavam a prisão de negros simplesmente por estarem desempregados. A primeira cláusula da 14ª Emenda respondia à proliferação de códigos negros, tornando ilegal aos estados o estabelecimento de tais leis (Davis, 2002; Zinn, 1980: 194).

A 15ª Emenda (1870) proibia a discriminação racial no acesso ao voto: "The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any state on account of race, color, or previous condition of servitude" (United States Constitution, Amendment, XV, §, 1).

Durante a Reconstrução os deputados federais republicanos também propuseram e aprovaram a Lei dos Direitos Civis de 1866 [*Civil Rights Act of 1866*] [100] que tornava crime privar negros de direitos de cidadania, estabelecia a ocupação militar federal dos estados sulistas a fim de implementar estes direitos, e criava a Secretaria de Refugiados, Libertos e Terras Abandonadas (1865), com a finalidade de administrar a transição para uma nova ordem econômica, política e social. Por fim, em 1875, o Congresso Nacional aprovou uma Lei de Direitos Civis que tornava ilegal a exclusão de negros de espaços públicos nos estados do sul.

1.2 O debate sobre a criação da Secretaria de Libertos

O primeiro projeto de lei visando à criação da Secretaria de Libertos foi introduzido e aprovado pelo congresso no fim da Guerra Civil, em fevereiro de 1865 (Du Bois, 1986 [1903]: 375).[101] Du Bois caracteriza este projeto de lei como "a hasty bit of legislation, vague and uncertain in outline" (idem: 377). Este projeto inicial delimitava um programa temporário com a duração de um ano e sediado no Ministério da Guerra, a Secretaria de Refugiados, Libertos e Terras Abandonadas (que veio a ser conhecida como Secretaria de Libertos), para prestar

---

[100]A Lei de Direitos Civis de 1866 conferiu cidadania aos ex-escravos. O veto do Presidente Johnson da redação inicial da Lei tornou necessário que o Congresso propusesse a 14ª Emenda (Brody, Jr., 1996). De forma notável, no entanto, a Lei de 1866 excluía a grande maioria das Indígenas. A primeira parte da Lei é a seguinte:

> "*Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,* That all persons born in the United States and not subject to any foreign power, excluding Indians not taxed, are hereby declared to be citizens of the United States; and such citizens, of every race and color, without regard to any previous condition of slavery or involuntary servitude, except as a punishment for crime whereof the party shall have been duly convicted, shall have the same right, in every State and Territory in the United States, to make and enforce contracts, to sue, be parties, and give evidence, to inherit, purchase, lease, sell, hold, and convey real and personal property, and to full and equal benefit of all laws and proceedings for the security of person and property, as is enjoyed by white citizens, and shall be subject to like punishment, pains, and penalties, and to none other, any law, statute, ordinance, regulation, or custom, to the contrary notwithstanding" (Civil Rights Act of 1866, 9 de abril, 1866, A.D.).

[101]As atividades da Secretaria começaram não oficialmente em 1861, por meio dos esforços combinados de Sociedades de Auxílio aos Libertos [*Freedmen's Aid Societies*] – mais de 50 no total – que haviam sido estabelecidas anteriormente, e que enviavam dinheiro, comida, professores, etc., para o Sul (Du Bois, 1986 [1903]: 374).

assistência aos mais ou menos 4 milhões de escravos recém libertos e refugiados de guerra. Podemos dizer que a Secretaria representa, de certa forma, o primeira programa federal de ação afirmativa a medida em que ele reconhece a raça daqueles a quem se propõe a prestar assistência (Brody Jr., 1996).[102]

Os projetos de lei que visavam à reconstrução pós-guerra do país depararam-se com oposição freqüente. Em *The Soul's of Black Folk* [*A alma da gente negra*] (1903) W.E.B. Du Bois descreve o debate ocorrido em 1866, quando o Congresso deliberou sobre a extinção, a extensão ou a ampliação da Secretaria de Libertos. Os debates que tiveram lugar nesta época expõem o conflito em torno da necessidade, ou não, de o governo federal prestar assistência a ex-escravos nos anos que se sucedem à guerra . Como descreve Du Bois:

> The champions of the bill argued that the strengthening of the Freedmen's Bureau was still a military necessity; that it was needed for the proper carrying out of the Thirteenth Amendment, and was a work of sheer justice to the ex-slave, at a trifling cost to the government (1986 [1903]: 381).

Este grupo apoiava vigorosamente a necessidade de proporcionar a ex-escravos assistência econômica, terra e emprego, para que se tornassem eventualmente auto-suficientes. Para eles, a Secretaria era essencial. Ainda segundo eles, "the government must have power to do what manifestly must be done […] the present abandonment of the freedmen meant their practical re-enslavement"(idem). Os oponentes do projeto questionavam a sua necessidade e constitucionalidade:

> The opponents of the measure declared that the war was over, and the necessity for war measures past; that the Bureau, by reason of its extraordinary powers, was clearly unconstitutional in the time of peace, and was destined to irritate the South and pauperize the freedmen, at a final cost of possibly hundreds of millions (idem).

[102]O projeto de lei designava libertos e refugiados de guerra como enquadrados para receber assistência. Os refugiados foram acrescidos no último minuto à versão final do projeto (1865), como uma estratégia de aprová-lo no congresso, embora, na prática, a maioria daqueles que se beneficiaram com os programas da Secretaria fossem ex-escravos (Benham, 1987: 1095; 1100 *apud* Brody Jr., 1996).

A oposição encabeçada pelo Presidente Andrew Johnson, batia de frente com Republicanos no Congresso e opunha as suas propostas de legislação de Reconstrução.[103] Um oponente considerava o projeto de lei não apenas "inconstitucional", mas causa segura de "strife and conflict between the white and black races" (citada em Du Bois 1986[1903]: 389). A oposição do Presidente e seus seguidores produziu efeitos significativos. Como aponta Brody Jr., a decisão do Presidente Johnson de vetar as versões originais dos projetos da Secretaria de Libertos, e a da Lei de Diretos Civis de 1866, fez com que o Congresso propusesse a 14ª Emenda, estabelecendo assim a cidadania e a igualdade de proteção diante da lei como direitos constitucionais.[104]

1.3 A 14ª Emenda

O primeiro parágrafo da 14ª Emenda termina com as palavras, "nor shall any state […] deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws" (United States Constitution, Ammendment, XIV, § 1). Conhecida como o "Parágrafo da Igualdade de Proteção", ele foi especialmente relevante para o curso que a política de ação afirmativa tomou nos EUA ao longo dos anos. Alguns oponentes da ação afirmativa interpretaram o parágrafo como significando uma abordagem de total indiferença a cor - o que literalmente tornava a própria idéia da ação afirmativa inconstitucional.

No entanto, defensores de políticas de ação afirmativa argumentavam que o Congresso debateu e eventualmente promulgou o projeto de lei da Secretaria de Libertos de 1866 e a 14ª Emenda Constitucional na mesma primavera (Carmen, et al. 1961: 29-31 *apud* Brody Jr. 1996). E conforme eles colocam, seria inconcebível que o Congresso, inteiramente consciente das

---

[103]Por exemplo, em 1866, quando os estados do Sul não haviam sido ainda readmitidos ainda na União, o Congresso condicionou a sua readmissão à ratificação da 14ª Emenda. O Presidente Johnson basicamente instou os estados do sul a não ratificá-la. Em 1868, um movimento dos Deputados federais republicanos para o *impeachment* do Presidente fracassou no Senado por apenas um voto (Zinn, 1986: 194).

[104]Em seus vetos, Johnson argumentava que as Leis eram inconstitucionais, e que estados individuais deveriam ter o direito de promulgar leis discriminando entre negros e brancos se assim bem o entendessem. Para ele, as Leis, entre outras coisas, davam poder excessivo ao Congresso. No discurso de Johnson ao Congresso ele dizia o seguinte: "[…] If it be granted that Congress can repeal all state laws discriminating between whites and blacks in the subjects covered by this bill, why, it may be asked, may not Congress repeal in the same way all State laws discriminating between the two races on the subjects of suffrage and office? If Congress can declare by law who shall hold lands, who shall testify, who shall have capacity to make a contract in a State, then Congress can by law also declare who, without regard to color or race, shall have the right to sit as a juror or as a judge, to hold any office, and, finally, to vote "in every State and Territory of the United States" (President Johnson's veto of the Civil Rights Act of 1866, Washington, D.C., 27 de março de 1866, no Senado dos EUA). A Lei dos Direitos Civis de 1866 foi aprovada pelo Congresso em abril de 1866 passando por cima do veto do Presidente Johnson.

restrições raciais a que os programas da Secretarias dos Libertos faziam face, votasse uma Emenda proibindo tais programas (Brody Jr. 1996). Parece-me, no entanto, evidente que tanto os defensores quanto os opositores do estabelecimento da Secretaria de Libertos e da 14ª Emenda Constitucional viam as duas coisas como parte de uma mesma política coerente (Schnapper, 1985 *apud* Brody, Jr., 1996).

1.4 Secretaria de Libertos

Conforme observa W.E.B. Du Bois, a Secretaria de Libertos assumiu de fato a tarefa de governar os estados do Sul, e, por volta de 1868, contavam-se mais ou menos: "[...] 900 Bureau officials scattered from Washington to Texas, ruling, directly and indirectly, many millions of men" (1986 [1903]: 383-384). Não havia quase nada que a Secretaria não fizesse. Suas atribuições incluíam o fornecimento de auxílio básico (comida, abrigo, e assistência médica) para carentes, a criação de um sistema de educação pública gratuita, a contratação de trabalho livre nas áreas das antigas plantações, a securização de justiça para negros nos procedimentos legais, além do financimanento de todas estas atividades. Durante a Reconstrução, agentes da Secretaria de Libertos e tropas militares auxiliaram negros sulistas a organizarem-se politicamente, o que possibilitou a eleição de numerosos senadores, membros do congresso, e representantes estaduais negros (Zinn, 1986:194; Du Bois, 1986 [1903]: 383-384).

Muito cedo, o comissário da Secretaria, o Major General Oliver O. Howard e comissários assistentes de diversos estados tentaram reassentar uma parte da população de libertos nos 340.000 hectares de terras sulistas abandonadas e/ou confiscadas, mas a política de anistia de grande número de confederados e a reapropriação de suas antigas terras, encampada pelo Presidente Andrew Johnson, acabou frustrando este projeto. A partir deste momento, a Secretaria concentrou-se em estimular negros a aceitar trabalhar nas plantações com contrato de trabalho assalariado. O sistema de trabalho contratual rapidamente cedeu lugar, no entanto, a várias formas de arranjos de meação e arrendamento em muitos locais do Sul (Du Bois 1986 [1903]: 382-391).

O trabalho educativo da Secretaria de Libertos foi muito mais bem sucedido. A Secretaria foi responsável pelo estabelecimento de vários milhares de escolas gratuitas para negros. Em 1870, 150.000 crianças freqüentavam escolas construídas e administradas por funcionários e professores vinculados à Secretaria. Muitas Universidades e Faculdades [*Colleges*] foram

fundadas pela Secretaria. No total "six million dollars were expended for educational work, seven hundred and fifty thousand dollars of which the freedmen themselves gave of their own property" (idem: 385). [105]

Du Bois afirma que a tarefa da Secretaria foi dificultada pela negligência e corrupção nacionais, ataques do Congresso, assim como pelas dificuldades inerentes à situação em que se encontrava: um clima de ódio e conflito violento conjugado à pobreza extrema e à indigência da população negra do Sul (idem: 372;386;387). Por volta do final dos anos 1870, capitalistas do norte começaram a interessar-se em descobrir maneiras de alinhar-se aos interesses de capitalistas sulistas, a fim de promover a 'estabilidade' econômica no país. Foi neste momento que um esvaziamento nacional das políticas da Reconstrução teve início. Como deixa claro *Reunion and Reaction,* de C. Vann Woodward, em 1877 o país estava entrando em seu quarto ano de recessão, marcado pela disseminação de greves trabalhistas e de passeatas (Woodward, 1966 *apud* Zinn, 1986: 200-201). Uma aliança entre as elites do Norte e do Sul fazia-se necessária para estabilizar a ordem econômica e possibilitar a expansão do comércio. Democratas do Sul endossaram um acordo geral, o "Compromisso de 1877", que envolvia empréstimos e subsídios federais para a construção de estradas de ferro e investimentos vindos do Norte. Como resume Woodward: [106]

> The Compromise of 1877 did not restore the old order in the South……It did assure the dominant whites political autonomy and non-intervention in matters of race policy and promised them a share in the blessings of the new economic order. In return, the South became, in effect, a satellite of the dominant region […] (Woodward, 1966 *apud* Zinn, 1986: 201-202).

Se, por um lado, o Compromisso permitiu às elites brancas do Sul reivindicarem uma parte do poder econômico e político que haviam perdido na Guerra, por outro, ele promoveu para os negros uma mudança que Du Bois intitulou, significativamente, de "Volta à escravidão" (Winant, 2001: 101). Em outras palavras, uma vez assegurado pelo Norte o domínio econômico e político sobre os estados do Sul, ele deixou que brancos do Sul lidassem sozinhos com negros

[105]As Universidades negras de Howard, Hampton, Fisk e Atlanta foram fundadas nesta época (Du Bois, 1986 [1903]: 385) A Universidade de Howard, em Washington, foi batizada com o nome do General Oliver Otis Howard que dirigia a Secretaria.

[106]O abandono das políticas públicas da Reconstrução pelo governo foi acordado no que ficou conhecido como o Compromisso de 1877 [*Compromise of 1877*], que estabelecia que a presidência do país seria dada ao candidato republicano Rutherford B. Hayes em troca de sua concordância em retirar as tropas federais do Sul, e renunciar ao programa governamental da Reconstrução (Davis, 2002).

como quisessem. De acordo com Winant (2001), 1877 marca o momento em que as últimas tropas federais foram retiradas do sul, os nomes de eleitores negros começaram a ser removidos das listas eleitorais, os últimos escritórios da Secretaria de Libertos foram fechados, as terras distribuídas pela Secretaria foram tomadas de volta, e o número de linxamentos em massa de negros pela Klu Klux Klan (KKK) aumentou.[107] Nas várias décadas seguintes a segregação racial foi instituída em todas as áreas da vida pública, e, talvez, o que é mais notável, a maioria de negros acabou sendo integrada por meio do sistema de arrendamento agricultural da meação (idem: 95; 101; 154).

1.5 A Decisão *Plessy* da Suprema Corte (1896)

A poderosa instituição da segregação racial legalizada nos EUA, conhecida como "Jim Crow",[108] consistia em um sistema de leis e práticas racistas, que determinava a segregação racial em todo o país, especialmente no Sul, e que vigorou, sem grandes alterações, entre o final de 1870 e o início dos anos 1960. De acordo com Falck (2002), durante este período, aproximadamente 400 leis foram aprovadas nos EUA segregando negros de brancos, em praticamente todas as áreas da vida social. Um exemplo: até 1870, a maioria dos estados do Sul (Tennessee, Alabama, Missouri, Arkansas, Kentucky, Virgínia, Carolina do Sul, Mississippi, Georgia) possuíam leis de miscigenação (algumas vezes incluídas na Constituição do Estado) proibindo "casamentos inter-raciais" (um crime punível, em alguns estados, por 10 anos de prisão) e/ou leis segregando escolas públicas.[109] O governo Federal da Reconstrução redigiu uma legislação que repelia a maior parte das leis de miscigenação, mas, até 1900, todos os estados do Sul tinham promulgado novas Constituições estaduais e novas leis, negando a negros o direito de voto, e segregando-os dos brancos.

---

[107]De acordo com Davis (2002) a Klu Klux Klan foi fundada em 1866, em Pulaski, Tennessee. Uma sociedade secreta, a KKK defendia o estabelecimento da supremacia branca e foi responsável por milhares de mortes violentas de pessoas negras entre as décadas de 1860 e 1870. A violência do KKK aumentou ainda mais nos anos 1880.

[108]Acredita-se que o nome "Jim Crow" tenha sido tirado de um personagem dos "shows de menestréis" [*minstrel shows*], que eram espetáculos de teatro realizados por atores brancos maquiados de negros, que representavam estereótipos Afro-Americanos em suas peças. Pelo fim do século XIX, atos de discriminação racial contra negros eram freqüentemente referidos como leis e práticas "Jim Crow" (Davis, 2002). Para uma reconstituição interessante sobre os shows de menestréis, ver o filme de Spike Lee, *Bamboozled* (2000).

[109]A pesquisa de Falck sobre a legislação de Jim Crow nos EUA demonstra que embora a maioria destas leis se aplicasse a negros vivendo em estados onde havia escravidão, outros estados promulgaram as mesmas leis com a finalidade de aplicá-las a grupos minoritários: "Western states routinely passed discriminatory legislation against Asians and Native Americans, passing 51 Jim Crow laws, 12 percent of the nation's total. Outside the South, California passed more Jim Crow laws (17) than any other state in the country" (Falck, 2002).

Por volta do final do século XIX, a Suprema Corte começou a interpretar a 14ª emenda e a Lei de Direitos Civis de 1866 e de 1875 de formas que subvertiam a sua força e apoiavam a expansão da segregação no estilo Jim Crow. O auge desta mudança na orientação da Suprema Corte ocorreu em 1896, no caso *Plessy v. Ferguson*, quando a Corte permitiu que a companhia de estradas de ferro estadual de Louisiana segregasse as dependências de estações de trem desde que fossem iguais. No final das contas a decisão da *Plessy*, que ficou conhecida pela fórmula "separados mais iguais" ["*separate but equal*"], apoiava-se em uma interpretação peculiar, pela Suprema Corte, do sentido do famoso Parágrafo sobre a igualdade de proteção da 14ª Emenda. Como observa Thomas (1999), a Corte que promulgou a Decisão de *Plessy* estabeleceu distinções entre tipos diferentes de igualdade. Os ministros decidiram que se, de fato, a 14ª Emenda da constituição assegurava igualdade "civil," "legal" ou "política", por outro lado, a igualdade "social" estava fora de sua jurisdição. Assim, contanto que agissem exclusivamente em um contexto "social", os estados podiam estabelecer uma linha divisória segundo a cor, desde que houvesse igualdade de condições para ambos os grupos (Thomas, 1999:331-332).

No final do século, a mensagem enviada à nação pela decisão judicial da Suprema Corte era a de aceitação da segregação racial legal. Conforme explica Thomas, a Decisão *Plessy* de "separados mais iguais":

> […] marked the Court's ratification of a national retreat from policies associated with the post-Civil War Reconstruction that had begun several years before. The decision served as a crucial cornerstone around which state and local governments (not only in the South) constructed a comprehensive system of legalized racial segregation. In the years after *Plessy*, the reach of racial apartheid would extend into almost every area of American life (idem: 332). [110]

E este sistema, sancionado pelo tribunal mais graduado do país, permaneceria imune a qualquer ataque constitucional pelas próximas décadas (Ver também:Winant, 2001:102).

[110] W.E.B. Du Bois escreve o seguinte sobre a segregação nos estados do Norte: "No black man whatever his culture or ability is today in America regarded as a man by any considerable number of white Americans. The difference between North and South in the matter of segregation is largely a difference of degree; of wide degree certainly, but still of degree" (Du Bois, 1986 [1934]: 1240).

Anexo 2 O Ordem Executiva do Presidente Roosevelt de 1941 e a criação da Comissão para as Práticas Justas de Emprego (FEPC)

Discutirei aqui, brevemente, as circunstâncias em torno da assinatura da primeira Ordem Executiva que proibiu a discriminação no emprego com base em critérios raciais. A Ordem, assinada pelo Presidente Roosevelt em 1941, no início da virada dos Estados Unidos para o rearmamento, e às vésperas da entrada do país na Segunda Guerra Mundial, assinalou uma mudança na política racial do governo, e estabeleceu um precedente para agências e programas federais. Os negros eram universalmente excluídos de empregos ligados à indústria de armamentos, e foi apenas após o Movimento pela Marcha de Washington, em 1941, organizado pelo líder negro de sindicatos operários negros, A. Philip Randolph, que Roosevelt assinou relutantemente a Ordem Executiva. Embora qualquer tipo de eqüidade real no mercado de trabalho nunca tivesse sido propriamente atingida, grandes números de trabalhadores negros obtiveram empregos nas indústrias de guerra a partir da promulgação desta Ordem.

Esta discussão fornece um exemplo da série de fatores que atuaram na decisão do governo federal de mudar a sua abordagem do problema do racismo contra negros. As exigências de movimentos sociais foram, é óbvio, de essencial importância, mas constituíram, claramente também, apenas um dentre vários fatores em jogo na decisão do governo federal de implementar políticas públicas em defesa de negros.

2.1 A primeira Ordem Executiva a exigir não-discriminação no emprego

Me and my wife, we went all over town
An' everywhere we went the people turn us down, Lord
In a bourgeois town, It's a bourgeois town,
I got the bourgeois blues, Gonna spread the news all aroun'

Home of the brave, Land of the free
I don' wanna be mistreated by no bourgeois, Lord
In a bourgeois town, It's a bourgeois town,
I got the bourgeois blues, Gonna spread the news all aroun'

Well, me an' my wife, we was standin' upstairs
I heard a white man say "I don't want no niggers up there", Lord,
In a bourgeois town, ooh, bourgeois town,
I got the bourgeois blues, Gonna spread the news all aroun'

Well, them white folks in Washington, they know how
To call a colored man nigger just to see him bow

Lord, in a bourgeois town, mmm it's a bourgeois town,
I got the bourgeois blues, Gonna spread the news all aroun'

Tell all the colored folks to listen to me,
Don't try to find you no home in Washington DC
Cause it's a bourgeois town, it's a bourgeois town,
I got the bourgeois blues, Gonna spread the news all aroun'.

The Bourgeois Blues (1937) por "Leadbelly" (Huddie Ledbetter)

Esta canção foi composta por Huddie Ledbetter, nascido em 1888, no estado sulista de Louisiana, que ficou conhecido pelos seus milhões de fãs simplesmente como Leadbelly. Talvez o mais influente cantor popular negro do século XX, ele chegou a Washington, D.C., em 1937, alguns anos depois de ser "descoberto" pelos folcloristas Alan e John Lomax, quando cumprindo sentença por tentativa de homicídio no Presídio-Fazenda Angola, em Louisiana. Estando em Angola a fim de gravar canções de presos, os irmãos Lomax ficaram impressionados com o talento de Leadbelly como cantor e violonista, e com o seu conhecimento de canções folclóricas negras. Submeteram, então, uma petição ao governador do estado e conseguiram obter a sua liberdade.

No estudo biográfico de Leadbelly, Charles Wolfe e Kip Lornell descrevem a gênese da canção, *Bourgeois Blues*. Segundo eles, em junho de 1937, Leadbelly, acompanhado por sua mulher Martha, viajou a Washington D.C. para gravar algumas canções para a Biblioteca do Congresso. Alan Lomax ofereceu alojá-los em seu apartamento na cidade. No meio da noite, o senhorio de Lomax começou a gritar raivosamente na entrada do prédio dizendo que ele não queria nenhum "*nigger*" ("criolo") em seu prédio. Com medo de que o seu senhorio pudesse utilizar contra ele alguma lei Jim Crow, então válida, Lomax decidiu procurar um outro lugar para Leadbelly e Martha ficarem.[111] Como reza a história, o grupo rodou a cidade de carro horas naquela noite, e foi rejeitado em quase todas as portas em que bateram. Enquanto dirigiam, eles começaram a queixar-se amargamente sobre como a capital do país não passava de uma cidade Jim Crow burguesa. Ao que parece, Leadbelly, que nunca tinha ouvido a palavra *bourgeois* até aquela noite, perguntou o que ela significava, e usou-a em uma canção sobre a sua experiência em Washington D.C. que compôs in locuo (Wolfe and Lornell, 1992:206-209).

[111]Para uma discussão sobre a segregação legalizada no estilo "Jim Crow" ver Anexo 1.

Escrita em um período de migração negra das áreas rurais do Sul para as cidades do Norte, Leadbelly termina *Bourgeois Blues* com um aviso a negros sulistas que possam querer instalar-se em Washington D.C. A sua mensagem é de cuidado: não se deixem enganar pela retórica democrática: negros não são benvindos à capital do país. Para nossos objetivos, os acontecimentos que inspiraram a canção, assim como a própria canção, fornecem uma leitura pessoal e íntima do clima de segregação e de conflito racial que imperava em Washington D.C., por volta do final dos anos 1930.

Foi precisamente em condições hostis semelhantes que, em julho de 1941, o sindicalista negro e fundador da Confraria dos Cabineiros de Vagão-dormitório [*Brotherhood of Sleeping-Car Porters*], um sindicato principalmente negro de cabineiros de trens noturnos, A. Philip Randolph, planejou trazer dezenas de milhares de negros à capital em protesto contra a discriminação racial nas indústrias de guerra e nas forças armadas. Ele intitulou-a Movimento pela Marcha de Washington [*March on Washington Movement*]. Certamente, a idéia de tantos negros protestando na capital do país fez o Presidente Roosevelt ficar mais do que um pouco nervoso. Como lembra Randolph em uma entrevista em 1968, o Presidente e sua mulher pediram-lhe várias vezes para cancelar a marcha com medo de que ela terminasse em "violência e derramamento de sangue", certos de que, sem dúvida, "algumas pessoas poderiam morrer" (Transcript, “A. Philip Randolph Oral History, Interview I). Apenas alguns dias antes da marcha, as negociações entre A. Philip Randolph e o representante de Roosevelt, Aubrey Williams, resultaram em um acordo. A fim de evitar protestos, o Presidente Roosevelt aceitou relutantemente reformular a política racial do governo, e assinou a primeira Ordem Executiva que proibia a discriminação na contratação de emprego a partir de critérios raciais. Em troca, Randolph cancelou a marcha.

Como observa Kryder (2000), em seu estudo de volume inteiro sobre a Segunda Guerra Mundial e a reforma das leis federais raciais, o medo de Roosevelt da propagação de violência na capital não foi apenas um blefe para fazer Randolph cancelar a marcha. Além da violência racial e dos protestos espalhados pelo país na época, a marcha coincidiu, com uma onda de crimes ocorridos na primavera e no verão na capital, cuja responsabilidade a polícia imputava a negros. Em 1941, Washington D.C. foi rotulada, pela revista *Newsweek*, a "Capital dos homicídios dos EUA", e por volta do meio do verão, 17 queixas de estupro haviam sido feitas à Chefatura de Polícia da cidade (Kryder, 2000: 60). A idéia de dezenas de milhares de demonstrantes negros

militantes neste clima racial fez a Casa Branca temer a possibilidade bem real de irrupção de uma rebelião violenta em larga escala na cidade.

No entanto, a ameaça de violência na capital foi apenas um dos fatores que Randolph utilizou a seu favor como tática de pressão contra o governo federal, a fim de quebrar a sua tradicional deferência a, e prática de, discriminação racial. Roosevelt tinha outras razões para procurar a todo custo manter a ordem social. No final de 1940, Roosevelt ganhara as eleições para a presidência dos EUA, e começava a priorizar a política internacional, e a produção industrial de guerra a fim de apoiar a Inglaterra e os aliados contra a Alemanha (a Inglaterra já fora invadida pelos ataques aéreos alemães). Na época, conflitos de classe, raça e etnicidade, no país, apresentavam um obstáculo significativo ao programa do governo para uma mobilização de guerra unificada e eficiente.

Em junho de 1941, um mês antes da data agendada para a marcha, Roosevelt concluiu que era apenas uma questão de tempo até que a nação entrasse na guerra. Sendo assim, o potencial conflitivo para a indústria armamentista nacional era preocupante para os funcionários do governo, e considerada uma ameaça potencial à própria segurança nacional. Embora uma invasão do país ainda não tivesse ocorrido (Pearl Harbor ocorreria seis meses depois) a *idéia* de que uma pudesse porventura acontecer estava presente na imaginação dos funcionários do governo (Kryder, 2000:54;86). Vista a partir deste ponto de vista, fica claro que a decisão de Roosevelt de reformular as políticas raciais não foi causada por preocupações desinteressadas com a justiça social, mas foi motivada também (e sobretudo) pela necessidade de o estado manter a segurança local e nacional, e assegurar uma mobilização de guerra eficiente.

2.2 A Comissão para as Práticas Justas de Emprego (FEPC)

A Ordem de Roosevelt proibia "discrimination in the employment of workers in defense industries or government because of race, creed, color, or national origin" (Executive Order n° 8802, de 25 de junho de 1941). Além disso, a Ordem também estipulava que todos os contratos da indústria bélica com o governo federal deveriam incluir um parágrafo não-discriminatório, e que os programas de formação profissional na indústrias de guerra tomassem "special measures appropriate to assure that such programs are administered without discrimination because of

race, creed, color, or national origin" (idem).[112] Ou seja: a Ordem Executiva n° 8802, de 25 de junho de 1941, promulgada por Roosevelt, durante a Segunda Guerra Mundial, proibia a discriminação racial na contratação de trabalhadores nas indústrias de guerra, e exigia a tomada de "medidas especiais" para assegurar que negros fossem admitidos aos programas de formação profissional.

Talvez ainda mais significativamente, a Ordem criou uma Comissão para as Práticas Justas de Emprego [*Fair Employment Practice Committee* (FEPC)], a fim de acatar e investigar queixas de discriminação racial. A FEPC promovia audiências públicas nas grandes cidades do país a fim de tornar pública a Ordem de Roosevelt, e resolver questões de discriminação racial por meio de negociações caso a caso. Qualquer pessoa que se sentisse discriminada por qualquer coisa além de sua capacidade de realizar um trabalho podia, a partir de agora, levar o problema ao conhecimento do governo e pleitear uma medida corretiva.

Como observa Skrentny, a Comissão lutou com a dificuldade de ter de comprovar as queixas de discriminação, e buscou formas pragmáticas de "conseguir resultados" que caminhassem no sentindo de um modelo de ação afirmativa (Skrentny, 1996: 114-115). Desta forma, as inclinações administrativas da FEPC se concentraram não tanto em acabar com a intenção discriminatória, quanto em obter resultados. Skrentny explica:

> (…) the FEPC was hindered by a pragmatic problem inherent in color-blind employment justice – the difficulty in proving discrimination. Finding discriminatory intent, crucial in this approach, to be elusive, the FEPC very soon was establishing rationalized guidelines for finding discrimination which would stray from a focus on intent, but promised more effective administration. This project led to hallmarks of affirmative action: a focus on group differences and numbers of blacks employed. Taking account of zero or few minorities in employment would "lend support to the conviction" that discrimination was occurring (Skrentny, 1996: 115).

A FEPC foi a primeira de uma série de organizações administrativas do governo federal que teriam como tarefa implementar a obediência à legislação de igualdade de oportunidade de emprego e não-discriminação. Embora a Comissão tivesse poderes limitados e encontrasse dificuldades em implementar a Ordem Executiva, ela representou um passo inovador da parte do

[112]Embora esta ordem não especificasse o grupo a ser protegido contra a discriminação racial, é claro pelas circunstâncias que o envolveram, que ele visava à discriminação contra negros.

governo federal e estabeleceu um precedente para as práticas futuras de agências e programas do governo federal (Edley e Stephanopoulos, 1995). Apesar de que ela contasse com um forte apoio político da parte de uma ampla coalizão de grupos liberais, os fundos que sustentavam a Comissão de Roosevelt foram cortados pelo Congresso após a guerra. Nas décadas seguintes, liberais procuraram restabelecer uma agência central forte com base na FEPC do período de guerra, mas suas propostas falharam.

Bibliografia

Ajzenberg, Bernardo, et al.. 2002. "A Imprensa e o racismo". Em: Silvia Ramos (org.), *Mídia e Racismo*. Rio de Janeiro: Pallas, pp. 26-58.

Barcelos, L.C. 1992. "Educação: um quadro das desigualdades raciais". Rio de Janeiro: *Estudos Afro-Asiáticos,* 23, dezembro, pp.37-69.

Becker, Howard. 1963. *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. New York: The Free Press.

Benham, Robert. 1987. "Affirmative Action from a State Perspective: Old Myths and New Realities". Georgia: *Georgia Law Review*, v. 21, pp. 1195-1100.

Bernardino, Joaze. 2002. "Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil." *Estudos Afro-Asiáticos.* vol. 24, no.2, pp.247-273.

Béteille, André. 2002. "Caste, Inequality and Affirmative Action". *Lecture Series. International Labor Organization.* Geneva, Switzerland. 22 de fevereiro de 2002. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/andre.pdf>, acesso em 14 de novembro de 2002.

Blumer, Herbert. 1971. "Social Problems as Collective Behavior". New York: *Social Problems*, vol. 18, pp. 298-306.

Boeglin, Nicolás. 2001. "Estratégias de influência das organizações da sociedade civil na conferência contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância". Em: Instituto Interamericano de Direitos Humanos (org.), *Leituras Preliminares: Um ponto de partida – Conferência Mundial contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata.* São José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, pp. 169-198.

Bourdieu, Pierre. 1991. *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Harvard University Press.

Bourdieu, Pierre, and Loïc J. D. Wacquant. 1992. *An Invitation to Reflexive Sociology.* Chicago: University of Chicago Press.

Brody, Jr., Carl E. 1996. "A Historical Review of Affirmative Action and the Interpretation of its Legislative Intent by the Supreme Court". Ohio: *Akron Law Review*, v. 29, n° 2. Disponível em: <http://www3.uakron.edu/lawrev/brody1.html>, acessso em 20 de setembro de 2003.

Cardoso, Marcos. 2002. *O movimento negro em Belo Horizonte: 1978-1998*. Belo Horizonte: Mazza.

Carmen, Harry J. 1961. *A History of the American People, Since 1865.* New York: Knopf.

Cesar, Raquel Coelho L. 2003. “Ações Afirmativas no Brasil: e agora, doutor?” *mimeo.*.

Contins, Marcia e Sant'Ana, L. 1996. "O Movimento Negro e a questão da ação afirmativa". *Estudos Feministas*. IFCS/UFRJ - PPCIS/UERJ, vol. 4, n° 1.

Cuéllar, Roberto. 2001. “Apresentação”. Em: Instituto Interamericano de Direitos Humanos (org.), *Leituras Preliminares: Um ponto de partida – Conferência Mundial contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata.* São José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, pp. 7-9.

D’Adesky, Jacques. 2001. *Pluralismo Étnico e Multiculturalismo: Racismos e Anti-Racismos no Brasil.* Rio de Janeiro: Pallas.

Davis, Ronald L. F. 2002. “From Terror to Triumph: Historical Overview”. Disponível em: <http://www.jimcrowhistory.org>, acesso em 01 de novembro de 2003.

Du Bois, W.E.B. 1986 [1903]. “The Souls of Black Folk”. Em: Nathan Huggins (ed.), *W.E. B. Du Bois: Writings*. New York: Library of Congress, pp. 357-547.

_____. 1986 [1934]. “Segregation in the North – April 1934”. Em: Nathan Huggins (ed.), *W.E. B. Du Bois: Writings*. New York: Library of Congress, pp. 1239-1248.

Eghrari, Iradj Roberto. 2002. “E o seminário gerou sua cria”. Em: Silvia Ramos (org.), *Mídia e Racismo*. Rio de Janeiro: Pallas, pp. 152-160.

Falck, Susan T. 2002. “Jim Crow Legislation Overview”. Disponível em: <http://www.jimcrowhistory.org>, acesso em 01 de novembro de 2003.

Friedman, Joel W. 1979. “The Burger Court and the Prima Facie Case in Employment Discrimination Litigation: A Critique”. Ithica: *Cornell Law Review*, v. 34.

Fry, Peter e Maggie,Yvonne. 2002. “O debate que não houve: a reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras”. Rio de Janerio: *Enfoques – Revista Eletrônica*, vol. 1, n° 1, pp. 96-117. Disponível em: <http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br>, acesso em 01 de fev. de 2003.

Gomes, Joaquim Barbosa. 2001. *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar.

Guimarães, Antonio Sérgio Alfredo. 1999. *Racismo e Anti-Racismo no Brasil*. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo, Editora 34.

Guimarães, Reinaldo da Silva. 2002. *A Dimensão Afirmativa das Ações: Uma Articulação Possível entre Igualdade de Oportunidades e Valorização Social*. Rio de Janeiro: Instituto

Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, (dissertação de mestrado).

Grin, Mônica. 2001. "Políticas de ação afirmativa e ajustes normativos: o Seminário de Brasília". São Paulo: Novos Estudos Cebrap, n° 59, março, pp. 172-92.

Hardt, Michael e Negri, Antonio. 2000. *Empire*. Cambridge: Harvard University Press.

Hasenbalg, Carlos. 1979. *Discriminação e desigualdade racial no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Edições Graal.

Heringer, Rosana. 1999. "Desigualdades raciais e ação afirmativa no Brasil: reflexões a partir da experiência dos EUA". In: _____ (org.) *A Cor da desigualdade: desigualdades raciais no mercado de trabalho e ação afirmativa no Brasil*. Rio de Janeiro: IERÊ.

___.2001. "Mapeamento de Ações e Discursos de Combate às Desigualdades Raciais no Brasil". Rio de Janeiro: *Estudos Afro-Asiáticos,* ano 23, n° 2, jul/dez. pp.291-334.

Iraci, Nilza e Sanematsu, Marisa. 2002. "Racismo e imprensa: como a imprensa escrita brasileira cobriu a Conferência Mundial contra o Racismo". Em: Silvia Ramos (org.), *Mídia e Racismo*. Rio de Janeiro: Pallas, pp.122-151.

Kotlowski, Dean J. 1998. "Richard Nixon and the origins of affirmative action". Phi Alpha Theta History Honor Society: *The Historian,* spring. Disponível em: <http://www.findarticles.com/cf_0/m2082/n3_v60/20649393/p1/article.jhtml?term=>, acesso em 10 de outubro de 2003.

Kryder, Daniel. 2000. *Divided Arsenal: Race and the American State During World War II.* Cambridge: Cambridge University Press.

Leonard, Johnathan S. 1997. "O impacto da antitendência dos EUA e a ação afirmativa na desigualdade social". Em: Souza, Jessé (org.), *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos.* Brasília: Paralelo 15, pp. 85-104.

Maciel, Marco. 1997. "Joaquim Nabuco e a inclusão social". Em: Souza, Jessé (org.), *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos.* Brasília: Paralelo 15, pp. 19-21.

Martins, Sergio da Silva. 1996. "Ação Afirmativa e Desigualdade Racial no Brasil". Rio de Janeiro: *Estudos Feministas*, vol. 4, n° 1, pp. 202-208.

Medeiros, Carlos Alberto. 2003. *Legislação e Relações Raciais, Brasil – Estados Unidos, 1950-2003: uma visão comparativa*. Niteroí: Curso de Pós-graduação em Ciências Juridicas e Sociais, UFF (dissertação de mestrado).

Moehlecke, Sabrina. 2000. *Propostas de Ações Afirmativas no Brasil: o acesso da população negra ao ensino superior*. São Paulo: Faculdade de Educação, USP (dissertação de mestrado).

Myrdal, Gunnar. 1962 [1944]. *An American Dilema: The Negro Problem and Modern Democracy*. New York: Harper & Row Publishers.

Nascimento, Abdias do. 1983. *Combate ao Racismo: Discursos e Projetos*. Brasília: Câmara dos Deputados – Centro de Documentação e Informação.

___. 1997. *Thoth: Pensamento dos Povos Africanos e Afrodescendentes*. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Janeiro/Abril.

Pereira, Amauri Mendes. 1998. *Três Impulsos para um salto: Trajetória e Perspectivas do Movimento Negro Brasileiro*. Monografia, Curso de Pós-Gradução Lato Sensu História da Africa. Universidade Cândido Mendes, Centro de Estudos Afro-Asiáticos, Rio de Janeiro.

Quieroz, Delcele M. 2002. "Desigualdades raciais no ensino superior no Brasil. Um estudo comparativo". Em: ___ (org.) *O negro na universidade*. Salvador: Novos Toques.

Ramos, Arthur. 1971. *O negro na civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Guanabara. Vol. 1.

Santos, Fabiano. 2001. "A dinámica legislativa no estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura". Em: Fabiano Santos (org.), *O Poder legislativo dos estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 163-187.

Schnapper, Eric. 1985. "Affirmative Action and the Legislative History of the Fourteenth Amendment". Virginia: *Virginia Law Review*, v. 71.

Shore, Cris e Wright, Susan. 1997. "Policy: A new field of anthropology". Em: ___ (eds.) *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. London: Routledge.

Silva, Benedita da. 1994. *Questão Racial e a Nova Sociedade*. Brasília: Câmara dos Deputados – Centro de Documentação e Informação.

Skrentny, John David. 1996. *The Ironies of Affirmative Action: Politics, Culture, and Justice in America.* Chicago: University of Chicago Press.

Sutton, Margaret e Levinson, Bradely A.U. 2001. "Policy as/in Practice – A Sociocultural Approach to the Study of Educational Policy". Em: ___ (eds.) *Policy as Practice: Toward a Comparative Sociocultural Analysis of Educational Policy*. Westport, Connecticut: Ablex Publishing.

Teixeira, Moema De Poli. 2000. "Identidade racial e universidade pública no Rio de Janeiro". Em: Programa A Cor da Bahia, UFBA (org.) *Educação, racismo e anti-racismo*. Salvador: Novos Toques.

Telles, Edward. 2003. *Racismo à Brasileira: uma nova perspectiva sociológica*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Thomas, Kendall. 1999. "The Political Economy of Recognition: Affirmative Action Discourse and Constitutional Equality in Germany and the U.S.A.". New York: *The Columbia Journal of European Law*, v. 5, n °.2, primavera, pp. 329-364.

Walters, Ronald. 1995. "O princípio da ação afirmativa e o progresso racial nos Estados Unidos". Rio de Janeiro: *Estudos Afro-Asiáticos*, n° 28, outubro, pp. 129-140.

___. 1997. "Racismo e ação afirmativa no Brasil". Em: Souza, Jessé (org.), *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, pp. 105-123.

Winant, Howard. 2001. *The World is a Ghetto: Race and Democracy since World War II*. NewYork: Basic Books.

Wolfe, Charles e Lornell, Kip. 1992. *The Life and Legend of Leadbelly*. New York: Harper Collins.

Woodward, C. Vann. 1966. *Reunion and Reaction: The Compromise of 1877 and the end of Reconstruction.* Boston: Little Brown.

Zinn, Howard. 1980. *A People's History of the United States*. New York: Harper & Row, Publishers.

Documentos

Civil Rights Act of 1866. Disponível em: <http://www.supremelaw.org/ref/1866cra/1866.cra.htm>, acesso em 10 de setembro de 2003.

Civil Rights Act of 1964. Disponível em: <http://www.ourdocuments.gov>, acesso em 10 de setembro de 2003.

City of Richmond v. J.A. Croson Co., 488 U.S. 469 (1989). Disponível em: <http://www2.law.cornell.edu/cgi-bin/foliocgi.exe/historic/query=[Group%20488%20U.S.%20469:]([Level%20Case%20Citation:]|[Group%20citemenu:])/doc/{@1}/hit_headings/words=4/hits_only**?**>, acesso em 10 de setembro de 2003.

Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra. 1998. Em: *Construindo a Democracia Racial*. 1998. Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Presidência da República, Coleção Documentos da Presidência da República, pp. 37-78

Diário da Câmara dos Deputados: 21/04/1998; 06/06/1998;16/06/2000.

Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro: 16/09/1993; 22/09/1993; 30/08/2001; 05/10/2001.

Diário do Senado Federal: 01/12/1999.

Edley, Christopher e Stephanopoulos, George. 1995. *Affirmative Action Review, Report to the President*. Washington D.C. Disponível em: <http://www.womenhistory.about.com/cs/affirmativeaction>, acesso em: 01 de março de 2003.

Emancipation Proclamation, 1863. Disponível em: <http://www.ourdocuments.gov>, acesso em: 01 de novembro de 2003.

Executive Order n° 10925. Disponível em: <http://www.eeoc.gov/35th/thelaw/eo-10925.html>, acesso em 10 de setembro de 2003.

Executive Order n° 11246. Disponível em: <http://www.eeoc.gov/35th/thelaw/eo-11246.html>, acesso em 10 de setembro de 2003.

Executive Order n° 8802. U.S. government general archives; Record group 11; National Archives. Disponível em: <http**://**www.ourdocuments.gov>, acesso em 10 de setembro de 2003.

Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra. 1997. *Realizações e Perspectivas*.

Initiative 200, 1998. Disponível em: <http://www.secstate.wa.gov/elections/initiatives/text/i200.htm>, acesso em 01 de setembro de 2003.

Instituto Brasileiro de Ánalises Sociais e Econômicas (IBASE). "Sonhar o futuro, mudar o presente: Diálogos contra o racismo, por uma estratégia de inclusão racial no Brasil". Rio de Janeiro.

King Jr., Martin Luther. "*I Have a Dream*". Discurso proferido em Washington, D.C., no dia 28 de agosto de 1963. Disponível em: <http://www.wmich.edu/politics/mlk/dream.html>, acesso em 01 de jan. de 2003.

"Losing Ground: A National Status Report on the Affordability of American Higher Education", 2002. National Center for Public Policy and Higher Education (NCPPHE). Disponível em: <http://www.highereducation.org/reports/losing_ground/ar.shtml>, acesso em 7 de julho de 2003.

Marcha Zumbi. 1996. *Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial: Marcha Zumbi contra o racismo, pela cidadania e a vida*. Brasília: Cultura Gráfica e Editora Ltda.

National Labor Relations Act of 1935 (NLRA). Disponível em: <http://www.historicaldocuments.com/NationalLaborRelationsAct.htm>, acesso em 01 de setembro de 2003.

President Johnson's Veto of the Civil Rights Act of 1866. Washington, D.C., 27 de março de 1866. Disponível em: <http://wps.prenhall.com/wps/media/objects/107/109768/ch16_a2_d1.pdf>, acesso em 4 de setembro de 2003.

Programa Nacional de Direitos Humanos / Fernando Henrique Cardoso. 1996. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça.

Proposition 209, 1996. Disponível em: <http://vote96.ss.ca.gov/Vote96/html/BP/209text.htm>, acesso em 01/09/03.

Regents of Univ. of Calif. v. Bakke, 438 U.S. 265 (1978). Disponível em: <http://supct.law.cornell.edu/supct/cases/438us265.htm>, acesso em 01/09/03.

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Resolução n° 810 de 1997.

Relatório do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo, Desigualdade Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. 2001.

Transcript, “A. Philip Randolph Oral History, Interview I”, 29/10/69, por Thomas H. Baker, LBJ Library. Disponível em: <http://128.83.78.10/johnson/archives.hom/oralhistory.hom/randolpa/randolp.asp>, acesso em 01 de outubro de 2003.

U.S Civil Rights Commission. 1977. “Statement on Affirmative Action”. Washington, D.C., outubro. Disponível em: <http://www.usccr.gov/aaction/state77.pdf>, acesso em 01 de outubro de 2003.

United States Constitution. Disponível em: <http://www.ourdocuments.gov>, acesso em 01 de novembro de 2003.