

Apresentação

Políticas de ação afirmativa: Direito e reconhecimento

Andréia Clapp Salvador¹

Rosana Rodrigues Heringer²

Antonio José Barbosa de Oliveira³

Um dos maiores desafios da democracia contemporânea tem sido o de encontrar respostas políticas capazes de reduzir as desigualdades sociais e que promovam uma maior igualdade. As propostas dos países Latino-americanos têm se direcionado mais para as políticas sociais de cunho universalista, porém a luta em defesa dos direitos de grupos específicos vem se ampliando nas últimas décadas. No caso Brasileiro, as políticas de redistribuição - dirigidas para redução das desigualdades econômicas - são tradicionalmente adotadas e as políticas de reconhecimento - voltadas para grupos que vivem em condições históricas de discriminação - ainda são pouco conhecidas e, no entanto, mais rejeitadas. Um debate que tem provocado polêmica, especialmente no campo do reconhecimento dos direitos de grupos específicos.

Porém, não cabe neste debate dizer se há um modelo ideal de política - reconhecimento ou redistribuição - o que inviabiliza qualquer proposta que pretenda valorizar uma perspectiva em detrimento da outra. Ambas são fundamentais para a reversão das desigualdades de renda, gênero, raça, etnia e outras mais. No mundo atual, as questões econômicas e culturais estão interligadas, assim como as condições de distribuição e reconhecimento. Como afirma Nancy Fraser (2001), tanto as políticas de reconhecimento e redistribuição, quanto os aspectos econômico-culturais e sociais são dimensões que estão “imbricadas dialeticamente”, e por isto são complementares e não antagônicas.

As ações afirmativas, também conhecidas como políticas de reconhecimento ou de discriminação positiva, se distinguem, sobretudo pelo seu caráter específico, ou seja, são ações voltadas para grupos que vivem em condições históricas de subalternidade, como os negros, mulheres, portadores de deficiência, homossexuais, dentre outros. No caso brasileiro, as políticas afirmativas aparecem como uma resposta às exigências feitas por movimentos sociais pelos direitos coletivos

e culturais. Tais grupos que vêm se organizando como movimentos sociais, principalmente a partir das décadas de 1980 e 1990, têm lutado não só por direitos que historicamente lhes têm sido negados, como também pelo reconhecimento de suas especificidades enquanto grupo social (CLAPP, 2013). Houve então uma mudança no campo das reivindicações sociais, o foco central deixou de ser alusivo apenas à esfera econômica, abrangendo outros aspectos, como as desigualdades culturais, de gênero, étnicas ou raciais.

Desta forma, ao se falar da gênese das políticas afirmativas no Brasil não se pode deixar de enfatizar a ação política realizada pelos movimentos sociais, no processo de elaboração e implementação destas políticas. Entre alguns exemplos, pode-se destacar a ação do movimento das mulheres que tem lutado pelo direito a participar de forma mais efetiva da vida política – no ano de 1995 houve a adoção da primeira política afirmativa na legislação eleitoral; o movimento negro vem exigindo a inclusão de seu grupo em espaços públicos, como escola e trabalho - no ano de 2001 as primeiras universidades passam a adotar o sistema de cotas para pretos e pardos, dentre outras experiências.

As ações afirmativas estão voltadas para a garantia e ampliação dos direitos sociais de determinados grupos e se constituem a partir do reconhecimento das condições de desigualdade social em que vivem estes mesmos grupos. Uma proposta baseada no reconhecimento e respeito às diferenças. Neste caso, a proposta de reconhecimento da diferença aparece como estratégia de enfrentamento de uma situação de desigualdade, em busca de uma maior equidade. Portanto, o fundamento da política de reconhecimento é a promoção de uma maior igualdade, a redução das desigualdades e o respeito às diferenças.

O debate sobre ação afirmativa no Brasil é relativamente recente, datando de meados dos anos 1990. De uma maneira geral, o movimento negro brasileiro tem sido o responsável pela introdução deste tema no debate público do país. Inicialmente (e ainda em parte) o assunto é alvo de muitas críticas e resistências à sua incorporação. As críticas mais comuns destacam que políticas específicas trariam conflito e divisionismo a um país onde as relações raciais seriam harmônicas. As críticas relacionam-se também à inadequação de políticas deste tipo, uma vez que a situação desvantajosa da população negra estaria associada ao seu baixo grau de escolaridade. Portanto, uma melhoria geral das políticas educacionais traria os benefícios esperados à população afro-brasileira.

A década de 2000 assistiu o advento da adoção de políticas de ação afirmativa voltadas para a ampliação da presença de estudantes pretos e pardos no ensino superior, num processo que vem se ampliando e consolidando desde então. É

possível afirmar então que o Brasil passou por um grande processo de mudanças ao longo das últimas duas décadas no que diz respeito às relações raciais. A percepção do país como uma democracia racial deixou de ser consensual, e, hoje, diferentes setores da sociedade têm sua agenda política marcada pelo debate sobre o racismo como elemento constitutivo de nossa sociedade (HERINGER, 2010).

Afirmamos que falar das ações afirmativas no Brasil significa falar de uma experiência de sucesso. Significa analisar uma política que foi criada a partir da pressão de setores da sociedade tradicionalmente discriminados e que, uma vez iniciada sua implementação, vem se ampliando e consolidando ano após ano. Por outro lado, é importante destacar que o processo político que levou à criação destas políticas não foi um caminho sereno e sem conflitos. Ao contrário, trata-se de um caminho cheio de percalços, permeado por disputas entre diferentes atores envolvidos e também por construção de consensos à custa de muita negociação.

Após cerca de 10 anos de implantação de políticas afirmativas de recorte racial no Brasil, nos encontramos num momento oportuno para iniciar um balanço e analisar os impactos das mesmas em diferentes setores. Sabemos que a área em que houve maior avanço destas políticas foi o campo do acesso à educação superior, com um diversificado leque de experiências institucionais que demonstram o vigor destas políticas, bem como os desafios a ser enfrentados na implementação das mesmas (HERINGER, 2011). Temos a satisfação de apresentar neste número especial da revista reflexões sobre algumas destas experiências, em variados contextos institucionais.

Tais experiências nos trazem elementos para pensar que os desafios da inclusão social, na luta contra o racismo e a discriminação e da promoção da igualdade racial se interpenetram e se combinam de variadas formas. Muitas vezes uma política pensada originalmente direcionada à inclusão termina por gerar resultados discriminatórios, não atendendo aos objetivos de promoção da igualdade para os quais foi pensada.

Também é importante levarmos em conta que, após pouco mais de uma década de ações afirmativas no acesso ao ensino superior, persistem os desafios da retenção, permanência e conclusão com sucesso dos percursos universitários daqueles beneficiados pelas políticas de acesso. Desafios institucionais renovados se apresentam para que a possibilidade do acesso se converta em pleno sucesso.

Por outro lado, sabemos que as dificuldades de acesso à educação superior são a ponta do iceberg de uma espiral de desigualdade de oportunidades e exclusão que se inicia em momentos anteriores da trajetória individual. Vários estudos demonstram que as desigualdades se reproduzem em função de um conjunto

complexo de fatores, tais como: local de moradia, renda familiar, necessidade de conciliar trabalho e estudo, escolaridade dos pais, qualidade da escola, origem familiar, estímulos objetivos e subjetivos ao longo da trajetória escolar, entre outros (HASENBALG e SILVA, 2003). Juntamente com estes diversos fatores, é preciso incluir a dimensão das desigualdades raciais e da persistência do racismo na sociedade brasileira para compreender a persistência destas desigualdades.

O acesso à educação é reconhecido como um dos principais fatores associados ao alcance de melhores oportunidades no mercado de trabalho e, consequentemente, um melhor rendimento. A maior parte daqueles preocupados com a redução das desigualdades sociais no Brasil hoje têm no aspecto da ampliação das oportunidades educacionais uma das principais estratégias para alcançar estas mudanças. A educação está na pauta de inúmeros programas sociais e frequentemente apresenta-se para as famílias de menor renda como um dos investimentos mais importantes a serem feitos para garantir uma mobilidade social ascendente para os filhos. Diante deste quadro, ganha ainda mais importância a análise das oportunidades educacionais de brancos e negros no Brasil.

Neste sentido, uma tarefa importante no avanço da reflexão sobre igualdades de oportunidades no Brasil é justamente ampliar o conhecimento e a análise sobre os diferentes fatores que contribuem para a manutenção e persistências das desigualdades sociais que se misturam e convergem frequentemente para a reprodução das desigualdades de oportunidades educacionais (ROSISTOLATO *et al*, 2011).

Sabemos que, apesar dos avanços na ampliação do acesso à educação básica nas últimas décadas, ainda enfrentamos sérias desigualdades no que diz respeito à qualidade das escolas e do que é ensinado e aprendido. Tratamos de incluir também neste número especial reflexões sobre características e efeitos de políticas voltadas para uma equalização na qualidade da educação básica.

Outro aspecto muito importante relacionado à promoção da igualdade racial no Brasil refere-se ao reconhecimento e à adoção de políticas específicas voltadas para as comunidades quilombolas, cujos direitos foram legalmente garantidos pela Constituição Federal de 1988. Neste sentido, para além do avanço em relação às políticas educacionais, é necessário acompanhar e analisar criticamente a questão da garantia da terra e território por parte deste grupo, o que também procuramos trazer para esta coletânea.

Ao implementarmos políticas de ação afirmativa no Brasil, um dos aspectos sobre os quais se costuma refletir é em relação ao impacto destas políticas no combate ao racismo e a discriminação. Trata-se de uma questão central, pois é comum a percepção

de que as políticas de ação afirmativa serviriam como instrumento de combate ao racismo. Entretanto, como se pode observar em diferentes situações, as políticas de promoção de igualdade, ao abrirem oportunidades para indivíduos pertencentes a grupos tradicionalmente discriminados, muitas vezes reforçam o racismo e o preconceito, dado que estes “novos atores” passam a ocupar espaços não designados socialmente para os mesmo. Estariam, assim, “fora de lugar” (FERNANDES, 2007).

Desta forma, a adoção de políticas de ação afirmativa em nada diminui ou restringe a necessidade de continuarmos refletindo sobre os mecanismos de discriminação vigentes na sociedade brasileira e os instrumentos institucionais que a sociedade possui para combatê-los. Ao contrário, tornam estes estudos e reflexões ainda mais necessários, pois poderão auxiliar no entendimento das práticas racistas e das formas de superá-las. Neste sentido também trouxemos para esta edição reflexões sobre o tema.

Passamos agora a apresentar de forma sintética os artigos e autores incluídos neste número especial da revista.

O artigo **As ações afirmativas de corte étnico-racial pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (2002–2013)**, de Thula Rafaela de Oliveira Pires e Kamila Sousa Lima, inscreve-se no âmbito de investigações sobre a atuação do Direito como agente de perpetuação ou enfrentamento das desigualdades raciais. As autoras pretendem contribuir nas análises do racismo institucional no Poder Judiciário, mais especificamente no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a partir do levantamento de sua atuação no julgamento de ações relacionadas às políticas afirmativas de corte étnico-racial.

Andréa Lopes da Costa Vieira e José Jairo Vieira, no artigo **O cenário de ação afirmativa e a desconstrução da elitização no Ensino Superior: notas para uma agenda de ação**, partem do princípio de que tem havido frequente confusão entre os conceitos de ação afirmativa e inclusão, democratização, acesso e permanência. Sendo assim, os autores pontuam a premissa principal do artigo: a ideia de que os mecanismos de inclusão apresentados na forma de ações afirmativas orientadas para o ensino superior terão sua efetividade ampliada na medida em que forem iniciadas discussões acerca da igualdade social/racial que se direcionem para além dos temas inclusão/acesso. O artigo observa ainda os reflexos da desigualdade social em diferentes segmentos educacionais, sobretudo no nível superior.

Em **Ação afirmativa na UFRJ: implantação de uma política e os dilemas da permanência**, Rosélia Pinheiro de Magalhães e Simone Cazarin de Menezes procuraram retratar o contexto da implantação da política

de ação afirmativa na educação superior pública e seus desdobramentos para as universidades federais e, em especial, para a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). As autoras procuraram apontar os desdobramentos dessa política, que tem seus reflexos na estrutura organizacional da UFRJ e vem proporcionando muitos desafios para a assistência estudantil, apontando a necessidade de novos pactos institucionais.

Bruna Cristina da Conceição S. Lyrio e Reinaldo da Silva Guimarães teceram reflexões sobre o que consideram fundamental na discussão sobre as ações afirmativas: o seu potencial de transformar as condições materiais e intelectuais da população negra como uma condição *sine qua non* para a construção de uma sociedade mais justa e mais democrática racialmente. Os autores, no artigo **Por que para o negro sim! As cotas raciais como política de ação afirmativa nas universidades e nas instituições públicas: a defesa de um espaço**, se posicionam a favor de cotas e de outras ações afirmativas para o ingresso da população negra em todos os espaços onde historicamente estiveram ausentes, ou presentes em condições subalternizadas.

O artigo **Ação Afirmativa e inclusão étnico-racial: estudo preliminar das políticas de acesso e permanência na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) entre 2012 e 2013**, de Márcio M. Aguiar, Rogério de Andrade, Eugenia Portela S. Marques e Fernanda Alexandrina de Almeida, parte do princípio de que as ações afirmativas nas universidades visam a inclusão de grupos historicamente subalternizados através do acesso e diversificação do corpo discente na educação superior. O artigo analisou o perfil étnico-racial e os princípios norteadores das políticas de permanência entre 2011 e 2013 na UFGD. Segundo os autores, os dados analisados apontam que a adoção da Lei 12.711/2012 (Lei de Cotas) representou um avanço significativo no acesso, mas também a necessidade de avaliação e acompanhamento das políticas de inclusão e permanência na universidade.

Suely Noronha de Oliveira, no artigo **Diretrizes Curriculares para a Educação Escolar Quilombola: o caso da Bahia e o contexto nacional**, apresentou a educação escolar quilombola no cenário das políticas públicas de educação no Brasil. A autora centrou suas análises no estudo sobre a elaboração das diretrizes curriculares para a educação escolar quilombola no estado da Bahia e sua relação com a política nacional, apontando a necessidade entendê-la enquanto fenômeno recente, campo emergente da educação que ainda tem muito a ser conhecido.

Gabriel Carvalho Vogt, em **O Artigo 68 ADCT como instrumento de reparação: território, identidade e políticas de reconhecimento**, procurou caracterizar o referido artigo como mecanismo fundamental de reparação

e proteção do patrimônio cultural representado pelas comunidades remanescentes de quilombos no Brasil, transformando grupos até então silenciados por sofisticados mecanismos de violência simbólica em sujeitos de direito. Para o autor, o artigo estabelece, não apenas o direito à propriedade da terra, mas – e ainda mais importante – a inserção destes sujeitos como protagonistas da própria história, tendo seu papel e importância reconhecidos pelo Estado.

O artigo **As ações afirmativas para ingresso de estudantes no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia**, de Silvana Francescon Wandroski e Fernanda Ruschel Cremonese Colen, objetivou conhecer o panorama da reserva de vagas a partir da publicação da Lei 12.711/2012, incluindo também a reserva de vagas para pessoas com deficiência, no Instituto Federal de Rondônia. As autoras valeram-se de dados estatísticos extraídos dos editais e dos relatórios de comissões responsáveis pelos concursos de acesso. Os resultados demonstram que a ocupação das vagas ainda está aquém do esperado para a real democratização do acesso ao ensino público.

Mariana Delgado Monteiro de Araújo, Vanessa Theis e Dusan Schreiber, no artigo **Análise do processo de inclusão de pessoas com deficiência**, analisaram tal processo por meio de um estudo de caso múltiplo de três diferentes empresas denominadas Alfa, Beta e Gama. A pesquisa realizada evidenciou que os processos de inclusão de pessoas com deficiência podem ser considerados como uma inovação organizacional, por exigirem mudanças, tanto na forma de realização de atividades, quanto nas atitudes de colaboradores em todos os níveis da hierarquia organizacional.

O artigo **Educação Prioritária em Portugal e no Brasil: a difícil tarefa de priorizar em contextos de vulnerabilidade educacional**, de Ana Carolina Christovão e Rodrigo Castello Branco, comparou a experiência portuguesa dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), com três recentes iniciativas no cenário brasileiro: o programa federal Mais Educação, o programa Escolas do Amanhã, da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro e seu programa articulado Bairro Educador. Segundo os autores, a comparação procurou observar potencialidades e fragilidades dos TEIP's ao longo de suas três gerações (1996, 2008 e 2012), de modo a servir de exemplo para a nossa pouca experiência no tocante às políticas de educação prioritária.

Temos a certeza de que a combinação destes diferentes trabalhos se constitui em uma importante ferramenta de compreensão sobre aspectos centrais do debate democrático hoje no Brasil, num momento em que este se faz renovadamente necessário.

Referências

CLAPP SALVADOR, Andréia. *Política de ação afirmativa nas Universidades brasileiras – Uma alternativa para a redução das desigualdades sociais?* In: Gonçalves, Rafael Soares (org), *Pobreza e Desigualdade Social: ontem e hoje*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

FERNANDES, Florestan. *O negro no mundo dos brancos*. 2ª edição revista. São Paulo: Global, 2007 [1972].

FRASER, Nancy. *Da redistribuição ao reconhecimento*. In SOUZA, J. (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UNB, 2001.

HASENBALG, Carlos e SILVA, Nelson Valle. *Origens e destinos*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

HERINGER, Rosana. *Ação afirmativa à Brasileira: institucionalidade, sucessos e limites da inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil (2001-2008)*. In: Angela Randolpho Paiva. (Org.). *Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras*. 1ed. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, v. 1, p. 117-141, 2010.

_____. *Igualdade Racial como um projeto para o Brasil: balanço e perspectivas*. In: Heringer, R; Pinho, O.. (Org.). *Afro Rio século XXI: Modernidade e relações raciais no Rio de Janeiro*. 1ed. Rio de Janeiro: Garamond, v. 1, p. 43-94, 2011.

ROSISTOLATO, Rodrigo *et alli*. *Juventudes populares em um pré-vestibular: a construção coletiva de expectativas e campos de possibilidades educacionais*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 92, n. 232, p. 616-638, 2011.

Notas

- 1 Assistente social, professora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. E-mail: acla-pp@puc-rio.br
- 2 Socióloga, professora do Departamento de Educação (UFRJ). E-mail: rosana.heringer@gmail.com
- 3 Historiador, professor do Curso de Biblioteconomia e Gestão de Unidades de Informação – Departamento de Administração/Faculdade de Administração e Ciências Contábeis – UFRJ. E-mail: antoniojboliveira@uol.com.br