



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO - IUPERJ**

## **APRESENTAÇÃO STF - ADPF 186**

Audiência pública no Supremo Tribunal Federal

### **João Feres Júnior**

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ

Rua da Matriz, 82 - Botafogo

22260-100 - Rio de Janeiro - RJ

(021) 2266-8300/8325 Fax: (021) 2266-8345

[jferes@iuperj.br](mailto:jferes@iuperj.br)



## INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO - IUPERJ

Excelentíssimos ministros,

Antes de qualquer coisa, gostaria de agradecer a iniciativa dessa corte de ouvir a sociedade ao julgar uma das questões mais candentes do debate público atual em nosso país: as políticas de ação afirmativa. Sou cientista político, e estudo a ação afirmativa desde sua implantação em 2003. Concentro minha pesquisa nos fundamentos teóricos e jurídicos dessa política. Na ocasião presente, gostaria de oferecer alguns argumentos que a meu ver são cruciais para o assunto em questão, mas que nem sempre aparecem explicitados claramente no debate público. Eles dizem respeito a 3 tópicos:

1. A justificação das políticas de ação afirmativa;
2. Estado, cidadania e ação afirmativa
3. Raça e políticas públicas

### 1. A JUSTIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA

As políticas de ação afirmativa para grupos étnicos foram criadas pela primeira vez na Índia, com a constituição de 1950, e não nos EUA, como muitos acreditam. Historicamente, em todos os contextos sociais e políticos em que foi implantada, a ação afirmativa baseou-se em três justificações básicas: reparação, justiça social e diversidade. No Brasil não é diferente, ainda que aqui o argumento da diversidade não seja tão popular quanto os outros.

O importante é notar que essas justificações se assentam em bases argumentativas diversas e apontam para diferentes tipos de beneficiários. A reparação é talvez a mais popular delas. Seu fulcro é a idéia de que uma injustiça profunda foi cometida no passado da nação e de que, portanto, medidas reparatórias devem ser tomadas para dirimir essa injustiça. Ou seja, esse argumento requer uma interpretação do passado histórico de nosso país. No caso dos negros no Brasil, essa injustiça foi a escravidão.<sup>1</sup> O fato de que alguns

---

<sup>1</sup> Mas não só, pois a perpetuação da exclusão dos negros dos postos de maior prestígio e afluência em nossa sociedade do Brasil após o fim daquele regime odioso também se encaixa na categoria de injustiça histórica.



## INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO - IUPERJ

poucos senhores de escravos tenham sido negros, ou que os africanos foram também escravizados por africanos não diminui em nada o horror perpetrado contra a população africana e seus descendentes em nosso país. Basta notarmos que os brancos não foram escravizados e seus descendentes não sofreram discriminação racial ao longo de nossa história, para nos dar conta dessa injustiça.

Cada argumento de justificação aponta para um tipo de beneficiário. No caso da reparação que advém do crime da escravidão, os beneficiários devem ser os afrodescendentes, ou seja, aqueles que descendem dos africanos trazidos para cá na qualidade de escravos. As políticas de reparação podem ter vários desenhos, alguns melhores que outros. Por exemplo, o pagamento de restituição em espécie, dinheiro, esbarra no problema da identificação de beneficiários e de pagantes em uma população que já está muitas gerações distante da injustiça original. Por isso que, como argumenta Andrew Valls<sup>2</sup>, políticas de promoção da igualdade de oportunidade, como as que ora discutimos, seriam mais adequadas para a consecução desse objetivo. Como por razões práticas e éticas a identificação direta de afrodescendentes não deve ser feita, é razoável que adotemos a categoria negro, preto ou pardo para os beneficiários. Essas categorias funcionam como *proxys*, no jargão da estatística, por ser alta a probabilidade de que as pessoas que hoje assim se identificam sejam descendentes de escravos.

As categorias preto ou pardo trazem a vantagem adicional de atender também ao argumento da justiça social. Ao contrário da reparação, o argumento da justiça social prescinde de uma interpretação da história da nação. Para justificarmos ação afirmativa estatal basta constatar que em nossa sociedade grupos específicos de pessoas são sistematicamente marginalizados e alijados das posições de maior prestígio e afluência. Se assumirmos a premissa de que os seres humanos são em média potencialmente iguais, somos forçados a concluir que esse estado de marginalização constitui uma injustiça em si, a despeito do processo histórico que o produziu. Sabemos que em nossa sociedade, como em outras, grupos são marginalizados devido a preconceitos culturais, de gênero e também raciais. É claro que a “descoberta” recente da biologia molecular de que raça não é um conceito cientificamente consistente não diminui em nada os efeitos sociais do racismo e do preconceito racial: a cultura também não está inscrita em nossos genes, no entanto o

---

<sup>2</sup> Valls, Andrew. 1999. The Libertarian Case for Affirmative Action. *Social Theory & Practice* 25 (2):299-323.



## INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO - IUPERJ

ódio à diferença cultural tem conseqüências graves onde quer que ele se instaure: vide a guerra genocida na Bósnia, por exemplo. Em suma, a questão que aqui tratamos é social e não da ordem da genética.

Políticas de igualdade de oportunidades, como a ação afirmativa, são as mais adequadas para combater a injustiça social que marginaliza grupos por meio do preconceito racial. Resta saber, no caso em questão, se o preconceito racial que existe em nosso país contra negros de fato gera marginalização. Os dados sobre desigualdade produzidos por sociólogos e economistas nos últimos trinta anos são evidência mais do que razoável de que essa marginalização ocorre e de que é significativa: “Pretos e pardos ... têm menos que a metade da renda domiciliar per capita dos brancos” (IPEA).<sup>3</sup> O argumento de que a desigualdade no Brasil é de classe e não de raça parece à primeira vista muito convincente, mas não é verdadeiro. Ele é falsificado pelos estudos de mobilidade social, que mostram que:

1. Para o mesmo nível de renda, ou seja mesma origem social, brancos têm probabilidade de ascensão bem maior que pretos e pardos;
  - a. Nelson do Valle: “Branco são muito mais eficientes em converter experiência e escolaridade em retornos monetários, enquanto que os não-brancos sofrem **desvantagens crescentes** ao tentarem subir a escada social”.<sup>4</sup>
  - b. Sergei Soares: “A mobilidade social do negro, ou seja, sua ascensão relativa ao conjunto da sociedade, mantém-se em **patamares residuais**. Não houve alteração do quadro de oportunidades no mercado de trabalho, principal fonte de renda e de mobilidade social ascendente”.<sup>5</sup>
  - c. Carlos Hasenbalg: As probabilidades de fugir às limitações ligadas a uma posição social baixa são consideravelmente menores para os não-brancos que para os brancos **de mesma origem social**. Em comparação com os brancos, os não brancos sofrem uma desvantagem competitiva em **todas** as fases do processo de transmissão de status.<sup>6</sup>
2. A razão entre a renda de brancos e não-brancos (pretos e pardos) permaneceu inalterada e próxima a 2 (o dobro) por todo o século XX, só vindo a decrescer um pouco a partir a primeira década do século XXI.

---

<sup>3</sup> Sergei Soares in Theodoro, Mário, ed. 2008. *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA. p. 119.

<sup>4</sup> Silva, Nelson do Valle. 1978. *Black-white income differentials in Brazil*. Doutorado, Sociologia, Universidade de Michigan, Michigan. p. 287, 291.

<sup>5</sup> Sergei Soares in Theodoro, Mário, ed. 2008. *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA. p. 128.

<sup>6</sup> Hasenbalg, Carlos A. 1979. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal.



## INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO - IUPERJ

- a. Se não houvesse discriminação racial, pretos e pardos tenderiam a igualar o perfil sócio-econômico dos brancos com o passar das gerações.

Portanto, políticas de ação afirmativa de viés étnico/racial têm por fim combater a injustiça produzida pela discriminação racial. Do ponto de vista prático, as categorias mais adequadas para se identificar beneficiários são preto e pardo, pois todos os dados que temos colhido em nossa sociedade sobre desigualdade racial utilizam essas categorias (IBGE).

Por fim temos o argumento da diversidade, segundo o qual todos os seguimentos sociais devem estar representados nas instituições de prestígio, afluência e poder em uma sociedade verdadeiramente democrática. Esse argumento, de origem norte-americana e não muito comum no Brasil, tem duas interpretações possíveis. A primeira é em tudo similar à da justiça social exposta acima: o alijamento sistemático de um grupo social dessas posições em si já constitui uma injustiça. A segunda é baseada na idéia de que a diversidade contribui para a qualidade das próprias instituições que a promovem: o ensino universitário e a experiência universitária seriam enriquecidos pela inclusão de pessoas com diferentes histórias de vida, que até então estavam ausentes desse espaço. Basta constatar se os negros estão ausentes do espaço universitário em nosso país para que se tomem medidas para a promoção da diversidade.

A título de conclusão do tópico, gostaria de chamar atenção para o fato de que as justificações não são mutuamente excludentes e sim, na maioria das vezes, complementares. Uma política de ação afirmativa para a inclusão de pretos e pardos na universidade cumpre o objetivo de reparar (em parte) as conseqüências nefastas da escravidão, e de promover a justiça social e a diversidade.

## 2. ESTADO, CIDADANIA E AÇÃO AFIRMATIVA

Agora peço que nos voltemos para a questão da relação entre Estado, cidadania e ação afirmativa. As políticas de ação afirmativa têm sido acusadas de violar o princípio republicano da igualdade de todos perante a lei, de constituir uma interferência maligna do Estado nas relações sociais, e por fim de racializar nossa sociedade, provocando entre outras coisas o conflito racial.

Políticas de ação afirmativa são baseadas no princípio da discriminação positiva, que funciona como uma violação tópica, limitada, do princípio da igualdade universal. Quase



## INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO - IUPERJ

todas as políticas do Estado de Bem-Estar Social operam da mesma forma: distribuem recursos (públicos) que pertencem igualmente a todos de maneira desigual para se promover o bem geral, o interesse comum, ou mesmo o interesse nacional. Não há, portanto, bases para se argumentar que a ação afirmativa é inconstitucional porque ela opera um tipo de discriminação. Se assim procedermos, igualando discriminação positiva e negativa, seremos obrigados a declarar como inconstitucionais também as políticas do BNDES, o bolsa família, e demais ações estatais que operam estritamente por meio da discriminação positiva.

Excelentíssimos ministros, é crucial reconhecermos no plano moral a distinção entre discriminação negativa, aquela que tem por fim o malefício daqueles que são discriminados, e discriminação positiva, aquela que tem por objetivo promover aqueles que se encontram em situação de marginalização social. Não é concebível que nos aferremos a um sistema moral incapaz de distinguir, por exemplo, a ação de confinar um grupo de pessoas em campos de concentração e exterminá-las coletivamente em câmaras de gás, da ação de dar maiores oportunidades de educação para um grupo ao qual essas oportunidades foram historicamente negadas. Essas são medidas radicalmente opostas.

Se não fizermos tal distinção, seremos obrigados a reconhecer como justo somente o estado mínimo do liberalismo clássico, que é brutalmente cego às desigualdades sociais e frontalmente contrário ao espírito de nossa Constituição Federal.

### 3. RAÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Por fim, temos a questão da racialização e do conflito racial. Meus estudos sobre o debate público mostram que esse argumento é o mais frequentemente usado contra a ação afirmativa em nosso país, e é também um dos pilares da argumentação da ADPF ora em debate. Esse é, entretanto, um pilar de barro sob o qual se sustenta o movimento contrário às cotas. Ora, a afirmação de que a ação afirmativa promove a racialização e o aumento ou criação de conflito racial é um argumento descritivo, e, portanto, passível de comprovação ou falsificação empírica. As políticas de ação afirmativa já estão em funcionamento há mais de seis anos em nosso país, sem produzirem qualquer sinal de aumento do conflito racial, seja na universidade ou fora dela. Pelo contrário, o que vemos são os testemunhos de reitores e administradores públicos atestando os efeitos benéficos da democratização do espaço universitário trazidos por essas políticas.



## INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO - IUPERJ

Também não é claro que a ação afirmativa promova a racialização das relações sociais em nosso país. Desde sua implantação, não há sinais de que isso esteja ocorrendo. Tal argumento também sofre de uma contradição interna, pois, se a identidade racial brasileira é contextual e elástica, como querem muitos opositores da ação afirmativa étnico-racial, então nada indica que o simples fato de alguém optar pela cota no ato da inscrição do vestibular vá redefinir sua identidade racial para o resto da vida. Pelo contrário, intuitivamente somos levados a crer que as pessoas tenderão a desfrutar do direito que se lhes oferece sem ter que passar por uma conversão identitária. Ademais, a despeito do alvoroço que se faz acerca da miríade de categorias raciais que os brasileiros se auto-atribuem, vários trabalhos sociológicos já mostraram que as identidades estatisticamente significativas, ou seja, aquelas mais usadas por nossa população, se aproximam impressionantemente das categorias adotadas pelo próprio IBGE: branco, preto e pardo.<sup>7</sup>

O próprio IBGE utiliza essas categorias censitárias, com quase nenhuma alteração, desde o final do século retrasado. Será que devemos interpretar isso como uma prática de racialização da sociedade conduzida pelo Estado? Acho que não. Sem a utilização de tais categorias não teríamos sequer dados para auferir a desigualdade racial em nosso país, e, portanto, faltariam bases sólidas para agirmos contra ela.

Se tomarmos uma perspectiva histórica comparada, veremos que ações afirmativas étnico-raciais foram adotadas por países logo após processos de refundação democrática. Esse foi o caso da Índia, ao se libertar do imperialismo inglês, dos EUA, com o Movimento dos Direitos Civis na década de 1960, da África do Sul, com o final do Apartheid, e esse é o caso do nosso Brasil democrático, surgido da luta contra a ditadura militar, e que tem como marco a Carta de 1988. O espírito de reforma social consagrado na nova Constituição continua a inspirar a luta por direitos e pela realização do sonho democrático da igualdade. As políticas públicas são um instrumento poderoso por meio do qual o Estado responde a esses anseios da sociedade. Elas lidam com o material humano, imperfeito e inexato como ele é, e por isso requerem responsabilidade, mas também coragem e ousadia para a experimentação. Peço aos ministros que nessa hora de suma importância não se deixem levar pela retórica da ameaça, da futurologia sem fundamentos, que só pode ter

---

<sup>7</sup> Osório, Rafael Guerreiro. 2003. O sistema classificatório de "cor ou raça" do IBGE: Texto para discussão Ipea.



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO - IUPERJ**

como consequência o imobilismo social e a continuação das mazelas que já tanto nos afligem e impedem nosso país de cumprir o seu destino.