

DESENVOLVIMENTO E MULTICULTURALISMO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE COTAS NO CENÁRIO BRASILEIRO

Felipe Franz Wienke*

RESUMO: A análise político-jurídica acerca do desenvolvimento exige a assimilação de modelos que acolham as ideias de respeito e igualdade entre grupos distintos. Nesta perspectiva, o racismo constitui um óbice ao desenvolvimento humano, razão pela qual o Estado passa a adotar uma série de políticas que visam combater o quadro de intolerância. Assim, busca-se analisar o sistema de cotas utilizado por universidades no Brasil, a partir de uma concepção de desenvolvimento e do posicionamento do STF.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Política de cotas. Multiculturalismo.

1 INTRODUÇÃO

Tratar as relações entre desenvolvimento e direito ainda se mostra uma tarefa desafiante para a ciência jurídica. As concepções liberais clássicas, de forma geral, refutavam aproximações mais íntimas. Para estas, a função do direito, prioritariamente, se resumia à garantia da segurança jurídica e da estabilidade institucional. Nessa linha, a atuação do Estado não passava por um processo mais profundo de elaboração de políticas públicas, mas, sobretudo, pelo estabelecimento de uma ordem promotora da liberdade no interior da sociedade civil. A ideia do Estado como indutor de políticas econômicas e sociais ganhou força no pós-guerra, sobretudo a partir da segunda metade do século XX.

A visão de desenvolvimento predominante naquele momento era identificada notoriamente pela busca de avanços econômicos. Nessa esteira, um Estado para alcançar um bom grau de desenvolvimento deveria adotar políticas visando o satisfatório crescimento dos índices de economia. A partir do fim do século XX, percebe-se uma alteração nesse quadro. O desenvolvimento deixa de ser investigado tão somente por aspectos econômicos, passando também a ser apurado pelos índices de desenvolvimento social. Nesse contexto, a preocupação com aspectos financeiros passa a ser dividida com análises sobre saneamento básico, escolaridade, segurança, expectativa de vida etc.

A obra de Amartya Sen ganha destaque nesse processo. Para o economista indiano, o desenvolvimento de uma nação está vinculado às oportunidades que são proporcionadas à população para exercer sua cidadania e alcançar uma qualidade de vida digna. Seu trabalho contribuiu para a criação, pela Organização das Nações Unidas (ONU), do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual busca medir, através de aferição de uma série de aspectos, o nível de qualidade de vida das populações dos países.

* Mestre em Ciências Sociais pela UFPEL. Procurador Geral do Município de Cristal-RS.

Em que pese os critérios adotados pela ONU em sua metodologia para apontar o IDH dos países seja passível de mensuração numérica, alguns aspectos importantes para a definição de desenvolvimento na teoria de Amartya Sen não podem ser matematicamente classificados. Como medir o quão desenvolvido é um país em termos ecológicos? Ou como medir em números o respeito que os mais jovens possuem em relação às pessoas mais idosas? Ou ainda, como calcular índices de tolerância racial? Para os fins almejados no presente trabalho, parte-se de uma concepção de desenvolvimento que recepcione aspectos culturais e que considere os elementos da justiça cultural também como determinantes para a construção de um cenário macro de justiça social.

É notória a existência de um quadro de desigualdade racial no Brasil, o qual é fruto de uma construção histórica injusta das relações de poder no país. Por tal razão, o poder público vem adotando uma série de ações visando amenizar e/ou anular tal contexto, estratégias essas denominadas de ações afirmativas, que vêm especificamente regulamentadas e conceituadas por um microsistema jurídico próprio, qual seja, o Estatuto da Igualdade Racial (lei federal 12.888/2010). Uma das políticas afirmativas mais polêmicas vem sendo observada no processo adotado por algumas universidades públicas para a seleção de seus estudantes, através da reserva de cotas de vagas exclusivas para candidatos negros, pardos e índios.

78

Em linhas gerais, o presente artigo busca investigar se a elaboração e execução de políticas afirmativas, sobretudo o sistema de cotas adotado por universidades, contribuem para o desenvolvimento num contexto social pautado pelo histórico de injustiça cultural, como é o caso do cenário brasileiro. Pretende-se também averiguar a forma como o Poder Judiciário, o qual constantemente influencia a esfera política através de seu controle de constitucionalidade, vem apreciando a relação dessas ações afirmativas com outros direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, notoriamente aqueles ligados ao direito de igualdade entre todos os indivíduos.

Para responder tais problemas, busca-se no primeiro capítulo a aproximação entre as problemáticas do reconhecimento cultural e do desenvolvimento. Para tanto, parte-se da análise do projeto de cultura nacional, buscando demonstrar que essa construção esconde um quadro de injustiça racial facilmente observado na sociedade brasileira, o que se traduz em um cenário de oportunidades distintas para brancos e negros. Nesta fase, pretende-se ainda examinar a concepção de reconhecimento como proposta para corrigir as injustiças de ordem cultural e/ou simbólica. No ponto seguinte, a partir da obra de Amartya Sen, busca-se apresentar uma visão de desenvolvimento que incorpore em seu núcleo a discussão sobre o multiculturalismo.

No segundo capítulo são enfrentados efetivamente os problemas destacados nesta introdução. Inicialmente, será apresentado o arcabouço legal e as políticas afirmativas de combate à injustiça racial no Brasil, fazendo as relações pertinentes com a ideia de desenvolvimento. Na etapa final, foca-se a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da política de cotas adotada pela Universidade de Brasília, decisão que repercutiu nacionalmente sobre os sistemas de outras universidades.

2 A EMERGÊNCIA DO PARADIGMA MULTICULTURAL

As mudanças no cenário político internacional observadas, sobretudo, após a dissolução do bloco soviético e a queda do muro de Berlim, apontaram para um mapa internacional caracterizado por forte heterogeneidade cultural. Essa heterogeneidade mobilizou a atenção da academia, a qual constatou uma insuficiência das estratégias liberais para enfrentar um evidente quadro de desigualdade cultural nos cenários nacionais e globais.

No capítulo inicial deste artigo, pretende-se apresentar a problemática da identidade cultural nacional, bem como a consolidação do debate político sobre o reconhecimento, salientando as obras de Charles Taylor e Nancy Fraser. Num segundo momento, partindo da teoria de Amartya Sen, é abordada a noção de desenvolvimento, acolhendo a importância de elementos culturais na sua constituição.

2.1 DA NOÇÃO NACIONAL DE IDENTIDADE À VISÃO MULTICULTURAL DA SOCIEDADE

A teoria jurídica, via de regra, analisa a evolução dos direitos na sociedade ocidental a partir da noção de gerações de direitos, extraída da obra de Norberto Bobbio. Segundo essa visão, o direito de igualdade constitui direito fundamental de primeira geração, característico do Estado Liberal clássico.

Tais direitos se efetivam a partir de uma ação negativa do Estado, pautada pela sua omissão no que tange à intervenção sobre a sociedade civil. Nesse contexto, se percebe que boa parte das Constituições contemporâneas estabelece a igualdade dos indivíduos perante a lei, restando vedada a discriminação de qualquer natureza.

É importante salientar que a igualdade formalmente pronunciada na modernidade não se concretizou materialmente a todos os indivíduos (afirmação que é notória no estudo do constitucionalismo e constitui a base, aliás, da teoria dos direitos sociais emergidos no curso do século XX). Pretende-se ir adiante no presente capítulo demonstrando sucintamente que o projeto do Estado nacional moderno exigiu a unificação de identidades, em substituição ao centralismo agregador da Igreja na era medieval.

Em suma, o projeto nacional, com língua única, consolidação de Instituições, símbolos etc., exigiu a convergência de identidades, suprimindo identidades particulares e divergentes, as quais restaram propícias à extinção na medida em que não se adequaram à visão identitária unificadora. A homogeneização cultural se tornou necessária para a própria legitimação do projeto nacional.

As culturas nacionais são uma forma distintivamente moderna. A lealdade e a identificação, que numa era pré-moderna ou em sociedades mais tradicionais, eram dadas à tribo, ao povo, à religião e à região, foram transferidas gradualmente, nas sociedades modernas, à cultura nacional. [...]

A formação de uma cultura nacional contribuiu para criar padrões de alfabetização universais, generalizou uma língua única vernacular como o meio dominante de comunicação em toda a nação, criou uma cultura homogênea e manteve instituições culturais nacionais, como, por exemplo, um sistema educacional nacional. Dessa e de outras formas, a cultura nacional se tornou uma característica chave da industrialização e um dispositivo da modernidade. (HALL, 2006, p. 49)

O processo de unificação de identidade, que passa a representar metaforicamente a coletividade nacional, é definida por Boaventura de Souza Santos como *nacionalização da identidade cultural*, termo que será utilizado no curso deste trabalho.

A nacionalização da identidade cultural é o processo pelo qual as identidades móveis e parcelares dos diferentes grupos sociais são territorializadas e temporalizadas no espaço-tempo nacional. A nacionalização da identidade cultural reforça os critérios de inclusão/exclusão que subjazem à socialização da economia e à politização do Estado, conferindo-lhes uma duração histórica mais longa e uma maior estabilidade. (SANTOS, 2000, p. 89).

No Brasil, a construção figurativa de uma ideia de nação ganhou traços particulares. A profunda heterogeneidade na formação da população brasileira, com a participação do elemento português, africano e nativo, apenas para mencionar os principais, gerou a crença de uma miscigenação de raças fundadoras da civilização brasileira. Nesse espírito, foi consolidada a imagem de um país sem preconceito racial, no qual diferentes grupos étnicos conviveriam de forma harmônica. A obra **Casa Grande e Senzala**, de Gilberto Freyre, constituiu o grande marco da construção simbólica de uma identidade nacional, podendo ser apontada como um marco na construção do mito da democracia racial brasileira¹ (BERNARDINO, 2002, p. 251-252).

¹ Nesse sentido, cabe transcrever trecho introdutório de publicação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o qual analisa a construção teórica da democracia racial no Brasil:

“Igualmente singular ao racismo brasileiro foi a construção de mitos como o da escravidão benigna e o legado da democracia racial de Gilberto Freyre. Essas teorias alimentaram uma historiografia que via no sistema escravista do Brasil características que o aproximariam de um modelo paternalista, de interações mais próximas entre senhores e escravos. Valorizavam-se o papel da população negra escravizada na formação da nação brasileira e sua influência na cultura, na produção econômica e na prestação de serviços – papel descrito mais detalhadamente pela historiografia atual –, mas deixava-se em segundo plano o dilaceramento da identidade étnica dos escravos pela Igreja e pelos senhores, o tratamento de negação e exclusão que os negros

A realidade, contudo, vem apontando para um quadro de injustiças de ordem identitária contundente. Estudos recentes demonstram que a desigualdade social observada, por exemplo, nos salários percebidos por brancos e negros em condições análogas de trabalho, não encontra qualquer tendência de eliminação ou, ao menos, diminuição. Nesse sentido cabe transcrever a conclusão de Pedro C. Chadarevian em artigo onde foram abordadas as desigualdades raciais no mercado de trabalho:

Em termos dinâmicos, observou-se uma tendência à piora na hierarquização racial e na desigualdade racial de rendimentos. Ao contrário, portanto, do que prevê o paradigma dominante na Economia, a liberalização comercial, a desregulamentação do mercado, a flexibilização do trabalho, diretrizes centrais do programa econômico seguido pelo Brasil no período recente, não têm sido capazes de promover uma maior integração de negros e mestiços na elite, nem de diminuir a distância que os separa dos brancos na remuneração do trabalho. (CHADAREVIAN, 2011, p. 302-303).

Para demonstrar tal cenário, utiliza-se como indicativo a análise da remuneração média recebida por trabalhadores brancos e negros com tempo de estudo semelhante. Estudo do IBGE apontou, por exemplo, que trabalhadores brancos com 12 ou mais anos de estudo, recebiam no Brasil, no ano de 2006, em média R\$ 15,90 por hora de labor. Indivíduos negros ou pardos, com idêntico tempo de estudo, recebiam em média R\$ 11,10 por hora de trabalho. Tal diferença também se mostra visível em relação aos trabalhadores com até quatro anos de estudo. Indivíduos brancos recebiam em média R\$ 3,70 por hora de trabalho, enquanto negros ou pardos recebiam R\$ 2,60 pelo mesmo tempo trabalhado (IBGE, Censo Demográfico 2010). Em suma, percebe-se que a cultura constitui uma fonte independente causadora de injustiças. A alegação de que trabalhadores negros ou pardos recebem salários inferiores em decorrência de um cenário de desigualdade social não explica a desigualdade de salários entre trabalhadores brancos e negros com tempo de escolaridade idêntico.

Na teoria liberal, o indivíduo tem papel central na formação da sociedade, sendo garantida a igualdade individual perante o Estado. Nesse contexto, os direitos humanos reconhecidos pelas legislações são alcançados formalmente a todos os indivíduos de forma universal. Contudo, a igualdade entre todos acaba por abafar as distinções de ordem histórica e cultural dos diferentes povos. As críticas ao modelo liberal partem justamente da ideia de universalidade dos direitos humanos e de neutralidade do Estado, pretensões que estariam referendando um conjunto de valores liberais.

receberam do Estado e da sociedade após a abolição da escravatura, e as reações da população negra a essa situação, por meio de movimentos de resistência como os quilombos e as irmandades religiosas dos negros". (PNUD, 2005, p. 14).

A linha comunitarista traz críticas evidentes à ideia de não intervenção do Estado em relação às possíveis diferenças culturais presentes na sociedade civil. Para os comunitaristas a comunidade possui um papel preponderante sobre a vida do indivíduo, na medida em que a identidade cultural é construída a partir dos vínculos de lealdade que o indivíduo possui com seu grupo. Os valores de uma comunidade não são eleitos isoladamente pelo indivíduo, mas são fruto da descoberta e reconhecimento ocorrido durante o processo de pertencimento que se desenvolve em um grupo social:

[...] apregoam os comunitaristas que, em vez de se manter afastado, o Estado deve auxiliar os indivíduos a se identificarem com determinadas formas de vida comum; deve ser ativista e reconhecer direitos para as culturas coletivamente consideradas, como forma de garantir a sobrevivência das condições de possibilidade para o reconhecimento que se dá em razão direta de pertença mantidos com uma dada comunidade. (LUCAS, 2009, p. 109-111).

A noção de reconhecimento, fundamental para os pensadores do multiculturalismo, é apresentada a partir da obra de Charles Taylor, segundo o qual o reconhecimento envolve um misto de políticas universais e políticas de diferença. Segundo o autor, “para alcançar a possibilidade de autorrealização, as pessoas lutam, simultaneamente, por dignidade e para que suas particularidades sejam reconhecidas, num processo de interação permanente com o outro” (MENDONÇA, 2009, p. 145). Tais lutas se caracterizam, sobretudo, pela sua intersubjetividade, na medida em que ela se constrói com o outro, em uma ação conjunta e contínua. A tese de Taylor consiste

[...] no facto de a nossa identidade ser formada, em parte, pela existência ou inexistência de reconhecimento e, muitas vezes, pelo reconhecimento incorrecto dos outros, podendo uma pessoa ou grupo de pessoas serem realmente prejudicados, serem alvo de uma verdadeira distorção, se aqueles que os rodeiam reflectirem uma imagem limitativa, de inferioridade ou de desprezo por eles mesmos (Ibid.).

Deste modo, Taylor critica a sociedade que se torna cega às diferenças, na medida em que ela suprime identidades e, de modo sutil, se torna altamente discriminatória (TAYLOR, 2000, p. 254).

Nancy Fraser contribui para este debate. Buscando avançar na linha antagônica estabelecida entre liberais e comunitaristas, a autora distingue injustiças de ordem social e injustiças de ordem cultural, afirmando que para cada injustiça são necessários remédios de ordens diversas. Em suma: desigualdades de caráter notadamente social devem ser enfrentadas com remédios redistributivos, de outro lado, desigualdades culturais (como a já suscitada diferença entre os salários de brancos e negros) devem receber remédios de reconhecimento. Para as desigualdades socioeconômicas, propõe-se alguma forma de reestruturação político-econômica, através de ações de redistribuição de renda, reorganização

da divisão do trabalho, bem como outras transformações nas estruturas econômicas básicas. Para as desigualdades culturais, sugerem-se ações que visem alguma mudança cultural ou simbólica, através da revalorização das identidades desrespeitadas e dos produtos culturais dos grupos difamados.

Alguns proponentes da redistribuição entendem as reivindicações de reconhecimento das diferenças como uma "falsa consciência", um obstáculo ao alcance da justiça social. Inversamente, alguns proponentes do reconhecimento rejeitam as políticas redistributivas por fazerem parte de um materialismo fora de moda que não consegue articular nem desafiar as principais experiências de injustiça. Nesses casos, realmente estamos diante de uma escolha: redistribuição ou reconhecimento? Política de classe ou política de identidade? Multiculturalismo ou igualdade social?

Essas são falsas antíteses [...]. Justiça, hoje, requer tanto redistribuição quanto reconhecimento; nenhum deles, sozinho, é suficiente. [...] Sustento que os aspectos emancipatórios das duas problemáticas precisam ser integrados em um modelo abrangente e singular. A tarefa, em parte, é elaborar um conceito amplo de justiça que consiga acomodar tanto as reivindicações defensáveis de igualdade social quanto as reivindicações defensáveis de reconhecimento da diferença. (FRASER, 2007).

Defende-se, neste trabalho, a noção de que o desenvolvimento social exige tanto políticas de distribuição como o reconhecimento da diversidade cultural existente nas sociedades. Para tanto, desenvolve-se sucintamente no próximo item a noção de desenvolvimento proposta por Amartya Sen.

2.2 PARA PENSAR A RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO E MULTICULTURALISMO

Nesta seção, pretende-se abordar as possíveis inter-relações entre os temas do desenvolvimento e do multiculturalismo, sobretudo a partir da visão introduzida pelo economista indiano Amartya Sen. Com isso, busca-se investigar o eventual papel do Estado como agente indutor de políticas para a redução das injustiças culturais observadas em um país.

A partir de uma crítica mais restrita de desenvolvimento (pautada demasiadamente na preocupação com o crescimento econômico – PIB, industrialização etc.), Sen salienta a importância de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas e o respeito aos direitos civis. Ele se diferencia, portanto, da análise das políticas econômicas tradicionais, pautadas na primazia da renda e da riqueza, no crescimento industrial etc. “O papel da renda e da riqueza, ainda que seja importantíssimo, tem de ser integrado a um quadro mais amplo e completo de êxito e participação” (SEN, 2010, p. 35). Logo, não há necessariamente uma vinculação entre crescimento econômico e desenvolvimento. Há contextos nos quais pode haver, por exemplo, dissonâncias entre renda *per capita* e liberdade dos indivíduos para ter longa vida e viver bem.

É difícil pensar que qualquer processo de desenvolvimento substancial pode prescindir do uso muito amplo de mercados, mas isso não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – ao invés de empobrecer – a vida humana. A abordagem aqui adotada propõe um modo mais amplo e mais inclusivo de ver os mercados do que o frequentemente invocado, seja para defender, seja para criticar o mecanismo de mercado. (SEN, 2010, p. 24).

O autor desenvolve a ideia de que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades que as pessoas desfrutam. De acordo com sua obra, a liberdade é central para o processo de desenvolvimento por duas razões principais: (a) razão avaliatória, segundo a qual a avaliação do progresso tem de ser feita verificando primordialmente se houve aumento da liberdade das pessoas; e (b) razão da eficácia, de modo que a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.

Detém-se o foco na primeira razão apontada. O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo com a melhoria da qualidade de vida das pessoas e das liberdades por ela desfrutadas.

Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo. (Ibid., p. 29).

Amartya Sen destaca cinco tipos distintos de liberdade vistos a partir de uma perspectiva instrumental: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Tais liberdades, que constituem os fins primordiais e os meios principais do desenvolvimento, se inter-relacionam e se complementam mutuamente.

Desse modo, a privação de liberdades, seja ela de qual natureza for, constitui um óbice ao processo de desenvolvimento de uma sociedade. Nesse contexto de privações podem ser incluídas as manifestações de intolerância cultural. O potencial das diferentes pessoas de diferentes culturas para compartilhar valores e concordar com comprometer-se comuns é associado à noção de liberdade. Em termos concretos, a organização social em que grupos culturais possuem esferas de oportunidades distintas não lhes garante plenamente uma liberdade. Aceitar que um grupo cultural possui valores preponderantes sobre os demais – grupo este geralmente vinculado aos símbolos de poder vigentes em uma sociedade – acarreta uma privação de liberdade sobre todos os demais indivíduos que não compartilham da mesma identidade cultural.

Reconhecer a diversidade encontrada em diferentes culturas é muito importante no mundo contemporâneo. Nossa compreensão da presença da diversidade tende a ser um tanto prejudicada por um constante bombardeio de generalizações excessivamente simplificadas sobre a “civilização ocidental”, os “valores asiáticos”, as “culturas africanas”, etc. [...]

A discussão ocidental sobre as sociedades não ocidentais com frequência acata excessivamente a autoridade. [...] Uma abordagem adequada de desenvolvimento não pode realmente concentrar-se tanto apenas nos detentores do poder. (Ibid., 316-317).

O exercício da liberdade é mediado por valores que são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação. Nessa esteira, diferenças simbólicas não podem constituir óbices à participação e à igualdade de oportunidades sociais.

Parte-se do pressuposto de que a exclusão social, a qual tem origem também na falta de reconhecimento de algumas identidades culturais excluídas, “destrói a imparcialidade da lei, causando a invisibilidade dos extremamente pobres, a demonização daqueles que desafiam o sistema e a imunidade dos privilegiados, aos olhos do indivíduo e das instituições” (VIEIRA, 2011, p. 207). Corroborando esta visão, cabe destacar publicação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o qual destaca que:

O desenvolvimento humano tem como fundamento a remoção dos obstáculos que restringem as escolhas dos indivíduos – obstáculos socioeconômicos, como pobreza e analfabetismo, ou institucionais, como censura e repressão política. O Brasil convive, há séculos, com uma barreira que trava o desenvolvimento humano de parte significativa de sua população: o racismo, que se apresenta como um obstáculo de caráter tanto institucional (por meio de políticas que ignoram a população negra e indígena) quanto socioeconômico (por meio da desigualdade social que segrega parte da população nas áreas mais pobres do país) (PNUD, 2005, 14).

No próximo capítulo pretende-se avançar na análise das políticas públicas de combate ao racismo, buscando inter-relacioná-las com o tema do desenvolvimento, a partir da ótica aqui desenvolvida.

3 POLÍTICA DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL NO BRASIL: DAS PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS À APRECIÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

No capítulo anterior buscou-se demonstrar que a nacionalização da cultura esconde um quadro amplo de heterogeneidade cultural, desvalorizando os formatos que não se adaptam à proposta hegemônica. Nesse contexto, a partir na obra de Nancy Fraser, defendeu-se a necessidade de remédios de reconhecimento para desigualdades de ordem simbólica e cultural. Explanou-se, ainda, a concepção de que existe uma relação direta entre desenvolvimento e respeito à diversidade cultural, de modo que a garantia da tolerância dentro de uma sociedade notoriamente multicultural é essencial para a dignidade humana.

O Estado brasileiro adotou políticas públicas de tentativa de combate à intolerância e à discriminação. No presente capítulo, apresenta-se o arcabouço legal vigente no país de promoção da igualdade racial, bem como o conceito de política afirmativa positivado no país. Propõe-se, ainda, a análise da política de cotas adotada por universidades públicas para a seleção de estudantes, notoriamente o caso da Universidade de Brasília (UnB), pioneira na adoção deste tipo de metodologia.

No ponto final, propõe-se um estudo sobre o julgamento da Arguição Direta de Preceito Constitucional nº 186, na qual o Supremo Tribunal Federal se debruçou sobre a questão da constitucionalidade da política de cotas da UnB.

3.1 DA BUSCA DA TOLERÂNCIA E DO RECONHECIMENTO CULTURAL NO CENÁRIO POLÍTICO BRASILEIRO

O constitucionalismo brasileiro, inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, mostrou uma preocupação com a problemática cultural não vista até então. O fim de preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º). De modo semelhante, o texto constitucional estabelece que o Brasil, em suas relações internacionais, terá como princípio o repúdio ao racismo.

86

Além do mais, a Constituição, em seção específica sobre a cultura, ratificou a preocupação com a promoção do respeito e da tolerância com a diversidade cultural (título VII, capítulo III, seção II). O artigo 215 estabeleceu que o “Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. Dispôs ainda que o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, conduzirá a valoração da diversidade étnica e regional (art. 215, § 3º, V), o que também foi estabelecido pelo artigo 216-A, o qual estabeleceu que o sistema Nacional da Cultura se regerá, dentre outros, pelo princípio da diversidade das expressões culturais (art. 216-A, § 1º, I).

Em suma, percebe-se que a Constituição Federal buscou afastar a ideia de uma identidade nacional homogênea, positivando a importância de todas as culturas para o desenvolvimento. Tais princípios embasaram uma série de políticas públicas, bem como a criação, através de medida provisória nº 111, de 21 e março de 2003², da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), que recebeu status de ministério.

² A medida provisória foi posteriormente convertida na lei 10.678, de 23 de março de 2003.

Cabe destacar os objetivos da SEPPIR, arroladas em seu site institucional, os quais se coadunam com os dispositivos constitucionais vinculados à questão:

- Formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial;
- Formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância;
- Articulação, promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial;
- Coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial;
- Planejamento, coordenação da execução e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas;
- Acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento de acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e combate à discriminação racial ou étnica.³

A articulação para elaboração de políticas de combate à discriminação de ordem racial também chegou à legislação infraconstitucional, o que se percebe notoriamente com a análise da lei 12.888, de 20 de julho de 2010, a qual instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos, além do combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica (art. 1º, *caput*).

87

A referida lei positivou o conceito de discriminação racial, concebendo-a como,

[...] toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada (lei federal 12.888, artigo 1º, § único, I).

Do mesmo modo, restou positiva a noção de desigualdade racial, definida como “toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica” (art. 1º, § único, II).

Cabe salientar que a lei expressamente reconheceu o papel do Estado como indutor de políticas públicas que visem desconstruir um cenário nacional de desigualdade racial, através da garantia da igualdade de oportunidades e o reconhecimento a todos os cidadãos do direito à participação na comunidade, “defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais” (artigo 2º, *caput*). Soma-se a isso a concepção de que o Estatuto da Igualdade Racial adota

³ Informações extraídas do site <<http://www.seppir.gov.br/sobre>>. Acesso em 29 de julho de 2013.

como diretriz político-jurídica a inclusão das vítimas de desigualdade étnico-racial e a valorização da igualdade étnica.

Esta atuação do Estado na promoção do *reconhecimento* cultural se dá através de políticas públicas afirmativas. Cabe destacar que o Estatuto da Igualdade Racial positiva tanto os conceitos de políticas públicas como o de ações afirmativas. Os primeiros são todas as “ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais” (art. 1º, § único, V). As ações afirmativas, por sua vez, são “os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades” (art. 1º, § único, VI).

A lei 12.711, de 29 de agosto de 2012⁴, dando concretude ao conceito de políticas afirmativas, dispôs sobre o ingresso nas universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio. Além de reservar 50% das vagas de cada concurso seletivo para estudantes que tenham cursado o ensino médio integralmente em escolas públicas (art. 1º, caput), estabeleceu que, deste patamar, resta garantido aos indivíduos autodeclarados pretos, pardos e indígenas o número de vagas proporcionalmente igual ao percentual da população de pretos, pardos e indígenas existente na unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (art. 3º, caput).

A primeira universidade pública a adotar critérios raciais na seleção de seus estudantes, ainda antes do surgimento das leis acima referidas, foi a Universidade de Brasília. A Universidade destacou em seu site institucional o seguinte rol de objetivos:

- 1-Instauração, no espaço acadêmico, de um mecanismo reparador das perdas infringidas à população negra brasileira;
- 2- Acusar a existência do racismo e combatê-lo de forma ativa;
- 3- Garantia do acesso emergencial da população negra à educação superior;
- 4- Possibilidade de avaliação das consequências da inclusão de negros e negras na vida universitária;
- 5-Convivência plural e diária com a diversidade humana em sua variedade de experiências e perspectivas.
- 6-Conscientização sobre o que é ser negro no Brasil;
- 7-Reconhecimento da sociedade em geral quanto a sua capacidade de tornar mais justa a realidade.
- 8-Associar a cor da pele negra a signos de poder, autoridade e prestígio⁵;

Os objetivos mencionados pelo programa de cotas da Universidade de Brasília reconhecem o quadro de discriminação racial no país. Tal afirmação é evidente no objetivo nº 2, o qual acusa a existência do racismo e propõe o seu combate efetivo. É evidente, outrossim,

⁴ A lei foi regulamentada pelo decreto nº 7824, de 11 de outubro de 2012.

⁵ Informação extraída do site <http://www.unb.br/admissao/sistema_cotas>. Acesso em 20 de março de 2012.

a tentativa de propiciar à população negra mecanismos que a possibilitem alcançar o mesmo grau de reconhecimento da população branca. O objetivo nº. 8, ao pretender associar a cor da pele negra a signos de poder, autoridade e prestígio é um exemplo contundente.

O conflito de discursos envolvendo as políticas de cotas nas universidades é facilmente observado. Os críticos dessas medidas afirmam, em suma, que elas acarretam lesão à isonomia, ao não tratar todos os indivíduos da sociedade igualmente; lesão ao mérito, com a seleção de estudantes que nem sempre seriam os mais qualificados; ineficácia do remédio, na medida em que o verdadeiro problema seria de distribuição; e a impossibilidade da definição do público-alvo da medida, em decorrência da inviabilidade de definir com exatidão critérios para apontar quem é negro (BEGHIN e JACCOUD, 2002).

A questão que se busca responder nesta etapa é: políticas afirmativas como a adotada pela UnB contribuem para atacar o quadro de injustiça cultural brasileiro ou elas constituem um falso remédio? Evidentemente, a resposta desta questão adentra num universo de complexidade em que toda tentativa de resposta guarda alguma incerteza. De fato, levando-se em consideração que os efeitos desta política são buscados também a médio e longo prazo, a avaliação dos resultados no cenário nacional exigirá maior tempo para constatação.

Contudo, estudos que abordaram cenários semelhantes no contexto internacional afirma que as políticas afirmativas são importantes para a busca do desenvolvimento, desde que eficazmente aplicadas e inseridas paralelamente com outros remédios redistributivos.

A ação afirmativa reduziu as desigualdades entre grupos nos locais onde tem sido eficazmente executada [...] Desse modo, é imprescindível a compreensão de que políticas universalistas e políticas focalizadas devem ser implementadas simultaneamente e que a implementação – apenas e tão-somente – de políticas universalistas de crescimento econômico equitativo demandaria um tempo excessivamente longo para a eliminação das desigualdades raciais existentes no Brasil. (PNUD, 2005, p. 119-120).

A polêmica envolvendo a política de cotas levou ao debate ao Supremo Tribunal Federal. A análise do voto do relator do processo, Ministro Ricardo Lewandowski, auxilia a averiguar como o Poder Judiciário brasileiro encarou a matéria frente a outros princípios constitucionais, o que é proposto na seção final deste trabalho.

3.2 DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS: A CONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Como dito, o sistema de cotas adotado por universidades públicas causa uma tensão entre diferentes concepções de igualdade. Para as correntes liberais tradicionais, as quais pregam a importância do indivíduo como agente livre e autônomo, a reserva de vagas para certos grupos caracteriza lesão ao princípio da igualdade insculpido no artigo 5º da

Constituição Federal. Por outro lado, para as correntes mais próximas aos ideais comunitaristas, a constatação da existência de sociedade multicultural exige uma atuação positiva do Estado para reduzir as injustiças de ordem cultural existentes entre diferentes grupos étnicos.

Tal debate foi levado para apreciação Supremo Tribunal Federal, através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, proposta pelo Partido Democratas (DEM). O julgamento, em suma, buscou examinar se “os programas de ação afirmativa que estabelecem um sistema de reserva de vagas, com base em critério étnico-racial, para acesso ao ensino superior, estão ou não em consonância com a Constituição Federal” (BRASIL, STF, 2012, p. 3).

O julgamento, que definiu de forma unânime pela constitucionalidade do sistema de cotas, teve como relator o Ministro Ricardo Lewandowski, que, em seu voto, refutou a suposta suficiência de modelos meramente objetivos na seleção de estudantes como ferramenta de redução de desigualdades:

De fato, critérios ditos objetivos de seleção, empregados de forma linear em sociedades tradicionalmente marcadas por desigualdades interpessoais profundas, como é a nossa, acabam por consolidar ou, até mesmo, acirrar as distorções existentes. Os principais espaços de poder político e social mantêm-se, então, inacessíveis aos grupos marginalizados, ensejando a reprodução e perpetuação de uma mesma elite dirigente. Essa situação afigura-se ainda mais grave quando tal concentração de privilégios afeta a distribuição de recursos públicos. (BRASIL, STF, 2012, p. 15).

Inicialmente, cabe salientar que o voto aqui analisado reconhece a existência de um quadro de injustiça cultural no Brasil, oriundo de um passado de subjugação de certos grupos étnicos e que cujos efeitos não foram naturalmente eliminados.

Para as sociedades contemporâneas que passaram pela experiência da escravidão, repressão e preconceito, ensejadora de uma percepção depreciativa de raça com relação aos grupos tradicionalmente subjugados, a garantia jurídica de uma igualdade meramente formal sublima as diferenças entre as pessoas, contribuindo para perpetuar as desigualdades de fato existentes entre elas.

Como é de conhecimento geral, o reduzido número de negros e pardos que exercem cargos ou funções de relevo em nossa sociedade, seja na esfera pública, seja na privada, resulta da discriminação histórica que as sucessivas gerações de pessoas pertencentes a esses grupos têm sofrido, ainda que na maior parte das vezes de forma camuflada ou implícita. (BRASIL, STF, 2012, p. 21).

Ressalta-se, portanto, a importância da implementação concomitante de políticas distributivas e de políticas redistributivas. A própria transcrição de trechos da obra de Nancy no voto analisado demonstra a influência da teoria do reconhecimento perante o Poder Judiciário, traduzindo o avanço do STF no que se refere a concepções mais tradicionais de igualdade e de desenvolvimento.

Percebe-se, portanto, o reconhecimento da existência de um quadro de injustiça cultural dissociado das questões de desigualdade social ou financeira. Nessa esteira, as demandas por reconhecimento cultural ultrapassam as barreiras de renda, distribuindo-se por todo o conjunto social (o que foi comprovado, a partir da comparação de rendas, no capítulo inicial deste trabalho). Portanto, é necessário que a questão do reconhecimento passe a integrar o ideal de justiça social, entendimento que foi expressamente defendido no voto proferido pelo Ministro Lewandowski.

Ainda sob essa ótica, há que se registrar uma drástica transformação na própria compreensão do conceito de justiça social, nos últimos tempos. Com efeito, para além das políticas meramente redistributivas surgem, agora, as políticas de reconhecimento e valorização de grupos étnicos e culturais (BRASIL, STF, 2012, p. 27).

4 CONCLUSÃO

Na apreciação do pedido de antecipação de tutela realizada na ADPF nº 186, o ministro relator traz questionamento relevante para a análise das políticas afirmativas:

Somos ou não um país racista? Qual a forma mais adequada de combatermos o preconceito e a discriminação no Brasil? Desistimos da “Democracia Racial” ou podemos lutar para, por meio da eliminação do preconceito, torná-la uma realidade? Precisamos nos tornar uma “nação bicolor” para vencermos as “chagas” da escravidão? Até que ponto a exclusão social gera preconceito? O preconceito em razão da cor da pele está ligado ou não ao preconceito em razão da renda? Como tornar a Universidade Pública um espaço aberto a todos os brasileiros? Será a educação básica o verdadeiro instrumento apto a realizar a inclusão social que queremos: um país livre e igual, no qual as pessoas não sejam discriminadas pela cor de sua pele, pelo dinheiro em sua conta bancária, pelo seu gênero, pela sua opção sexual, pela sua idade, pela sua opção política, pela sua orientação religiosa, pela região do país onde moram etc.?

Contudo, averiguações mais detalhadas sobre a realidade social brasileira, sobretudo com o foco no processo de nacionalização da identidade cultural, afastam qualquer questionamento acerca do assunto. O Brasil é um país marcado por forte preconceito racial e desta constatação partiu o presente trabalho.

Tal quadro de injustiça constitui um óbice ao desenvolvimento. A obra de Amartya Sen demonstra que o mero crescimento econômico, somado a outros critérios de renda, não é suficiente para auferir a qualidade de vida dos indivíduos. O desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades que as pessoas desfrutem e a configuração do racismo obsta a efetividade dessas liberdades. Conforme demonstrado no artigo, o respeito racial constitui elemento chave para a busca do desenvolvimento.

Avançando em relação às ideias liberais clássicas, o Estado deve ter um papel protagonista como indutor do desenvolvimento. Diante desse quadro, políticas que visem a

redução da desigualdade cultural são estratégias necessárias para uma nação que leve a sério a liberdade das pessoas.

O estudo sobre a legislação brasileira, sobretudo da Constituição Federal de 1988 e da lei 12.711/2010, demonstrou que a adoção de políticas que almejem combater um quadro de injustiça cultural, como as adotadas pela Universidade de Brasília para seleção de seus estudantes, não guarda qualquer incompatibilidade com a ordem legal vigente. A decisão do Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer de forma unânime a compatibilidade da política de cotas da UnB com a ordem constitucional, demonstrou que a noção de reconhecimento alcançou espaço central na temática dos direitos humanos.

Avaliações mais contundentes acerca do sucesso, ou não, destas estratégias para o combate à desigualdade cultural exigem maior decurso de tempo. Contudo, estudos já realizados no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) informam que a coexistência de políticas eficazes de reconhecimento e de redistribuição constituem remédios adequados para a busca do desenvolvimento social.

Development and multiculturalism: a review of policy quota in brazilian scenery

ABSTRACT: The political and legal analysis of the development requires the assimilation of models which accommodate the ideas of respect and equality between different groups. In this perspective, racism is an obstacle to human development, which is why the state will adopt a series of policies aimed at combating the box intolerance. Thus, we seek to analyze the quota system used by universities in Brazil, starting from a conception of development and positioning of the STF.

Keywords: Development. Quota Policy. Multiculturalism.

REFERÊNCIAS

BEGHIN, Nathalie; JACCOUD, Luciana. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental.** Brasília: Ipea, 2002.

BERNARDINO, Joaze. Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil. **Estudos Afro-asiáticos.** Rio de Janeiro: Editora da UCAM, n. 2, 2002. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ea/v24n2/a02v24n2.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2013.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **IBGE. Censo Demográfico, 2010.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/trabalho_e_rendimento/default_pdf.shtm>. Acesso em: 24 abr. 2013.

_____. Lei n.º 12888, de 20 de julho de 2010. Institui o estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis n.ºs 7716 de 5 de janeiro e 1989, 9029, de 13 de abril de 1995, 7347, de 24 de julho de 1985, e 10778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União de 21 de julho de 2010.**

_____. Lei n.º 10678, de 26 de maio de 2013. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 26 de maio de 2003.**

_____. Lei nº 12711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 30 de agosto de 2012.**

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 186. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski.

CHADAREVIAN, Pedro C. Para medir as desigualdades raciais no mercado de trabalho. **Revista Economia e Política**, vol. 31, n.2, 2011.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (Coord.). **Democracia hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

HALL, Stuart. **A identidade cultural da pós-modernidade**. Trad. de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2006.

LUCAS, Douglas Desar. Multiculturalismo e o debate entre liberais e comunitaristas: em defesa da interculturalidade dos direitos humanos. **Sequência**, nº 58, jul. 2009.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Dimensão intersubjetiva da autorrealização: em defesa da teoria do reconhecimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 24, n. 70, Junho 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092009000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 abr. 2013.

PROGRAMA NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASIL. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2005: Racismo, pobreza e violência**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Brasil.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHBrasil>. Acesso em 25 jul. 2013.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **A construção multicultural da igualdade e da diferença**. Conferência proferida no VII Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/135/135.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2013.

SCOTT, Joan W. O enigma da Igualdade. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis (online), nº. 13, 2005. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ref/v13n1/a02v13n1.pdf>. Acesso em 10 abr. 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TAYLOR, Charles. **Argumentos filosóficos**. Trad. de Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Loyola, 2000.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v. 4, n. 6, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452007000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 abr. 2013.

Sites Consultados

Secretaria de Políticas da Promoção da Igualdade Racial. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/sobre>>. Acesso em: 29 jul. 2013.

Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>

Universidade de Brasília. Disponível em: <http://www.unb.br/admissao/sistema_cotas>. Acesso em 20: mar. 2012.