

AÇÃO AFIRMATIVA E DESIGUALDADE RACIAL NO BRASIL

SERGIO DA SILVA MARTINS

Recentemente alguns atos institucionais do governo FHC reacenderam a discussão sobre o problema do racismo no Brasil. A criação dos chamados grupos de trabalho interministeriais¹ compostos por representantes da comunidade negra e membros dos ministérios e a divulgação do Plano Nacional de Direitos Humanos trazendo em seu bojo metas de políticas governamentais orientadas pelo princípio da ação afirmativa destinadas a superar os níveis de desigualdade marca uma profunda mudança na forma de tratamento do problema racial nos últimos 100 anos.

No entanto essa mudança revela uma antiga tradição da sociedade brasileira as mudanças verticais onde a sociedade civil é mera espectadora assistindo aos fatos bestializada sem entender o que se passa.

A mudança na forma de tratamento do problema racial que o governo tenta imprimir tem deixado a sociedade civil um tanto quanto assustada e perplexa ensaiando um verdadeiro movimento de oposição a nova forma de tratamento do problema racial. Até pouco tempo o discurso das autoridades afirmava 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 constituiam-se um problema a ser resolvido. Com efeito em 1951 surge a chamada lei Afonso Arinos estabelecendo que os atos resultantes de preconceito baseados em raça ou cor seriam considerados contravenção penal, sujeita à pena de detenção e multa.

¹ O presidente da República no uso de suas atribuições que lhe confere o art 84 inciso IV da Constituição criou no dia 20 de março no âmbito do Ministério do Trabalho o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação denominado GTEDEO. São objetivos do Grupo definir ações de combate à discriminação e estabelecer o cronograma para sua execução propor estratégias de implementação de ações de combate à discriminação no emprego e na ocupação sugerir entidades ou órgão para execução das diferentes ações programadas e propor atos normativos que se fazem necessários à implementação das ações programadas.

No dia 20 de novembro foi instituído o grupo de trabalho interministerial com finalidade de desenvolver políticas para valorização da população negra. O grupo é composto por representantes dos Ministérios dos Esportes, Planejamento e Orçamento, Relações Exteriores, Saúde, Trabalho e oito representantes da sociedade civil ligados ao Movimento Negro.

A lei nº 1390\51 foi revogada pela Constituição Federal vigente que estabeleceu (no art 5º XLII) ser a prática de racismo crime inafiançável e imprescritível sujeito a pena de reclusão. O dispositivo constitucional foi regulamentado através das leis 7 716/89 e 8 821/90 estabelecendo as condutas criminalmente ofensivas

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 em um momento de hegemonia do discurso neo-liberal do qual uma das principais premissas é a redução da intervenção do Estado na organização da sociedade em favor da auto-regulação através das regras do mercado. Com efeito, há um antagonismo entre as práticas neo-liberais do governo FHC (privatização, cortes de verbas de programas sociais, desmonte de instituições de assistência social, etc.) e a defesa de políticas compensatórias e de preferências à população negra.

Nos Estados Unidos da América a ação afirmativa surgiu após a Segunda Guerra Mundial no bojo do Welfare State cuja orientação privilegiava a atuação do Estado enquanto interventor na organização socio-econômica da sociedade a fim de destinar recursos e fomentar programas assistenciais e compensatórios que diminuíssem as desigualdades sociais e raciais. Hoje a sociedade americana encontra-se em uma profunda reforma conservadora dos programas sociais e destinados às minorias étnicas.

Por outro lado, não podemos deixar de registrar que a consecução do projeto neo-liberal no Brasil com certeza aprofundaria bastante a pobreza e o desemprego para o conjunto da população negra devido a sua posição socio-econômica. Podendo operar uma mobilização social através da junção dos discursos da exclusão e da identidade étnica assim como inspirou a marcha a Brasília comemorativa dos 300 anos de Zumbi dos Palmares.

No entanto, podemos afirmar que não há um consenso substancial na sociedade brasileira sobre a desigualdade racial premissa fundamental para ensejar a adoção de políticas afirmativas. Com efeito, a academia inicia essa discussão com atraso de duas décadas e temo por sua eficácia.

Neste sentido, não posso isentar a responsabilidade da Assembleia Nacional Constituinte reunida durante os anos de 1987 e 1988 por perder a oportunidade de tornar-se um marco ético para leitura da nova forma de tratamento que se ensaiava.

Para introduzir a discussão parece-me de todo indicado e necessário desenvolver duas linhas de considerações. Ainda que brevemente. A primeira linha no que diz respeito à forma de manifestação do racismo no Brasil através de suas diversas faces: exclusão, preconceito e discriminação. No segundo momento, passarei a fazer algumas considerações sobre o debate instaurado na sede constitucional sobre a adoção do princípio da ação afirmativa através de políticas governamentais.

O racismo no Brasil

A fim de compreender a forma de manifestação do racismo no Brasil proponho três níveis de análise do problema que no cotidiano operam conjuntamente tornando-se invisíveis aos olhos da sociedade:

No primeiro nível de análise reporto-me aos fatos históricos que direta ou indiretamente teriam contribuído para colocar a população negra no extremo grau de pobreza material em que se encontra até hoje. Assinalo a ausência de uma política de emancipação dos ex escravos que possibilitasse sua integração no processo de desenvolvimento socio econômico do país a opção da elite nacional pelo trabalhador imigrante enquanto substituição da mão de obra escrava e nacional a forma centralizada de acesso a terra

Apesar de não podermos estabelecer uma relação de causa e efeito entre os fatos relacionados e as ideias hegemônicas da época podemos constatar que há uma coincidência com o período de efervescência das doutrinas racistas² surgidas na Europa durante o século XIX. Essas doutrinas foram uma reação conservadora em face dos ideais do Iluminismo buscando justificar a hierarquia entre os homens através de teorias que explicassem a existência de diferenças essenciais baseadas na superioridade racial. Esse discurso identificava a raça branca como naturalmente superior fadada ao progresso e ao desenvolvimento. Enquanto a raça negra e os mestiços eram naturalmente incapazes e inferiores sendo o segundo sinal da degeneração.

Esse debate ocorre no Brasil no momento de desmontagem do sistema escravagista. Neste contexto intelectuais e estadistas estão preocupados em tornar o Brasil um país viável apesar de sua população marcadamente negra e bastante miscigenada considerada pelo Conde Gobineau³ um caso de degeneração absoluta comprometendo o progresso e desenvolvimento da nação.

A produção intelectual do período aponta para a necessidade do embranquecimento da nação enquanto os fatos apontam para um projeto de desenvolvimento nacional que deixava de fora os ex escravos e trabalhadores nacionais.

No segundo nível de análise encontram-se os padrões de relacionamentos sociais estabelecidos entre negros e brancos na sociedade. Aqui o racismo aparece como algo tolerável praticado diante das piadas desqualificadas do fortalecimento dos estereótipos que conformam a inferioridade dos negros (vide programas e peças humorísticas). O racismo tolerado permeia as relações sociais definindo laços de parentescos servindo de critério para adoção de um padrão de imagem pública conformada em novelas e comerciais de tv que levam a crer que a sociedade brasileira é apenas branca.

Concomitantemente desenvolve-se no seio da sociedade o discurso da miscigenação criando no imaginário social a ideia de uma sociedade homogênea esvaziando qualquer discurso em torno da pluralidade étnica. Com efeito a maioria da população formada por pobres negros e brancos desenvolve relações sociais onde a tensão racial é amortizada pelo lugar comum ocupado pelos dois atores. No entanto essas relações são perpassadas por preconceitos.

² SCHWARCZ M Lilia. O Espetáculo das Raças: cientistas, instituições e questões raciais no Brasil. 1870-1930. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

³ O Conde Gobineau autor de *Essai sur l'Inégalité des Races Humaines* (1853) afirmava que as sociedades compostas por sub raças mestiças comprometiam o seu progresso. O conde permaneceu no Brasil realizando seus estudos sobre a composição racial no Brasil durante 15 meses.

Nos espaços de convivência simbolicamente não-negros ou seja espaço social de brancos onde a presença da população negra está vinculada a função exercida como empregada doméstica porteiro etc a tensão racial está diretamente ligada ao rompimento dos padrões estabelecidos

Os casos de racismo registrados pelo Centro de Articulação das Populações Marginalizadas - CEAP reportam-se a conflitos havidos com negros em seus próprios condomínios ou na posição de consumidores potenciais Concluimos que há uma reação de alguns indivíduos quando os negros passam a frequentar os espaços simbolicamente não negros em condições de igualdade Os comportamentos agressivos manifestam-se através de injúrias e difamações em alguns casos chegando a agressão

O terceiro e último nível da análise denominado o racismo normativo ou seja as práticas que estão vedadas por lei por força do poder de coercitividade do Estado Essas práticas proibidas por lei se cometidas por algum indivíduo constituem uma intervenção ilegal na esfera das garantias e liberdades fundamentais protegidas pela Constituição Federal e uma infração aos padrões de comportamentos pre estabelecidos Há um consenso no seio da sociedade que permite que o Estado estabeleça a norma limitadora do comportamento anti-social punindo seus infratores com reclusão

No entanto qualquer comportamento racista que não esteja devidamente tipificado na lei penal não poderá ser punido como crime de racismo Isso tem proporcionado que atos de racismo sejam desclassificados para outros tipos criminais

Distinções claras entre desigualdades sociais e raciais são muito difíceis numa sociedade onde a concentração de renda constitui-se o grande elemento diferenciador entre muito pobres e muito ricos Logo as desigualdades são justificadas através do modelo de desenvolvimento adotado Todavia a população negra ao longo dos anos vem sofrendo bloqueios na mobilidade social através de sua condição de pobreza material e também devido às mais diversas formas de racismo existentes na sociedade

A fim de compreender a condição de desigualdades vividas pela população negra na minha opinião é necessário analisar com profundidade a forma de operação do racismo brevemente exposta acima E mais é preciso acreditar que podemos construir uma sociedade democrática com mais igualdade de oportunidades e condições de realização da cidadania

A Constituição de 1988

O ilustre professor de Direito Constitucional Canotilho⁴ ensina-nos a compreender a constituição de uma sociedade como instrumento fundador do ordenamento jurídico mas também como um paradigma orientador da sociedade civil através de seus princípios positivados e objetivos programáticos

A Carta Magna estabelece como objetivos fundamentais da república o seguinte construir uma sociedade livre, justa e solidária garantir o desenvolvimento nacional erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais

⁴ CANOTILHO J G Jose *Direito Constitucional* Coimbra Editora Almedina 1993

e regionais promover o bem de todos sem preconceito de origem raça cor idade e quaisquer outras formas de discriminação

O caput do art 5º consagra o direito à igualdade de tratamento perante a lei e a garantia à inviolabilidade do direito à vida à liberdade à igualdade à segurança e à propriedade. Com efeito a Constituição proíbe a possibilidade de discriminação em função de qualquer natureza. Tradicionalmente o princípio da igualdade vem consignado nas constituições brasileiras todavia os tribunais superiores têm interpretado tal princípio de maneira formal sem nenhuma comunicação com as desigualdades concretas entre os indivíduos.

Para além da igualdade formal a Magna Carta estabeleceu no seu texto a possibilidade do tratamento desigual para pessoas ou segmentos historicamente prejudicados nos exercícios de seus direitos fundamentais. Desta forma a Constituição de 1988 inaugurou na tradição constitucional brasileira o reconhecimento da condição de desigualdade material vivida por alguns setores e propõe medidas de proteção que implicam a presença positiva do Estado.

A Constituição estabelece no art 37 VIII a reserva de um percentual de cargos e empregos públicos aos portadores de deficiências e a proteção do mercado de trabalho da mulher mediante incentivos específicos no art 7º XX.

Ha uma controvérsia instaurada na comunidade de especialistas em direito constitucional sobre o amparo constitucional que fundamenta a adoção de políticas de ação afirmativa dirigidas à população negra.

Alguns juristas defendem a ideia de que em face da Constituição só é permitido discriminar positivamente as categorias estabelecidas no próprio texto constitucional (mulheres e deficientes). Os demais casos seriam objetos de contestação através da ação direta de constitucionalidade diante do Supremo Tribunal Federal. A corrente dos juristas conservadores afirma categoricamente que a Constituição Federal não permite a discriminação às avessas porque proíbe qualquer espécie de discriminação em função de idade, sexo, cor, estado civil etc.

O governo federal com a divulgação no dia 13 de maio do Plano Nacional dos Direitos Humanos deu um passo à frente nesta controvérsia ao adotar como fundamento do plano a doutrina da proteção internacional dos direitos humanos baseada nos tratados internacionais ratificados pelo país.

O governo federal adotou as argumentações tecidas pelo então consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores professor Antônio Cançado Trindade⁵ defensor radical dos direitos humanos que postula a proteção indissociável dos direitos fundamentais (individuais e sociais).

Os direitos individuais são também chamados de liberdades negativas constituindo-se uma esfera de garantias e proteção às ações subjetivas onde o Estado não pode intervir e os demais indivíduos estão limitados aos exercícios de suas prerrogativas enquanto cidadãos garantidos na Constituição Federal. Ao lado dos direitos individuais surgiram os chamados direitos sociais enquanto garantias individuais e coletivas exigíveis através de prestação positiva do Estado.

⁵ TRINDADE CANÇADO A Antônio A Proteção Internacional dos Direitos Humanos fundamentos jurídicos e instrumentos básicos Rio de Janeiro Saraiva 1991

Afirma o professor Cançado Trindade que por força do art 5º LXXVII paragrafo 2º que determina que os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela elaborados ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte a Constituição teria reconhecimento a especificidade no tratamento dos direitos humanos

A especificidade dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos encontra-se assim reconhecida pela Constituição brasileira de 1988 os direitos neles garantidos passam consoante o artigo 5º parágrafo 2º da Constituição Brasileira de 1988 a integrar o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados Assim sendo são direta e imediatamente exigíveis no plano do ordenamento jurídico interno (art 5º parágrafo 1º)

O tratamento desigual ao qual estaria sujeita a população negra esta previsto no Plano Nacional de Direitos Humanos quando propõe desenvolver ações afirmativas para acesso dos negros aos cursos profissionalizantes a universidade e as áreas de tecnologia de ponta e formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra" por força da vigência dos tratados Internacionais ratificados pelo Brasil

Os tratados que se reportam ao combate de todas as formas de discriminação são os seguintes Convenção (nº 111) sobre a Discriminação em Emprego ratificada em 1965 Convenção relativa a Luta contra a Discriminação no Campo de Ensino ratificada em 1968 Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação ratificada em 1968

Ostratadosinternacionais tém adotado um conceito bastante abrangente de discriminação geralmente correlacionado com distinção exclusão ou preferências fundadas na raça cor sexo etc que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidade de tratamento em matéria de emprego profissão ensino ou anular e restringir o reconhecimento gozo ou exercício em um mesmo plano de direitos econômico social cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública

Por sua vez admitem a adoção de medidas especiais tomadas com objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos historicamente desprivilegiados por razões discriminatórias Com efeito essas medidas não são consideradas discriminação racial

Ostratados referentes ao combate da discriminação no emprego no art 2º propõem que os estados membros formulem e apliquem uma política nacional que tenha por fim promover a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego

Considerações finais

O princípio da ação afirmativa está estritamente ligado ao ideal de criação de uma sociedade democrática que tenha como objetivo promover a igualdade de tratamento e oportunidade comprometendo o conjunto da sociedade com a superação das desigualdades historicamente construídas em relação a alguns indivíduos por motivos de raça gênero etnia etc Neste sentido Ronald

Walters afirma que A ação afirmativa é um conceito que indica que a fim de compensar os negros outras minorias em desvantagens e as mulheres pela discriminação sofrida no passado devem ser distribuídos recursos sociais como empregos educação moradia etc de forma a promover o objetivo social final de igualdade ⁶

O primeiro passo para a implementação da ação afirmativa é o reconhecimento dos níveis de desigualdades existentes entre os indivíduos em uma sociedade. Parece-me que essa reflexão está sendo feita de modo inverso correndo o risco de tornar-se totalmente vazia. Uma vez que não há consenso na sociedade sobre as razões das desigualdades material e social a que estão submetidas a população negra.

Por fim concordo com Bobbio quando afirma que o problema da efetivação de direitos não se encontra em seus fundamentos filosóficos ou jurídicos mas na vontade política do conjunto dos cidadãos. Por sua vez o discurso hegemônico no seio da sociedade caracteriza-se pela ausência de um poder regulador capaz de estabelecer formas de distribuição da riqueza produzida que não seja a livre concorrência estabelecida pelas regras do mercado. Dessa forma participamos de um momento extremamente desfavorável para adoção de medidas de intervenção por parte do Estado.

No entanto acredito que a reflexão sobre ação afirmativa coloca-nos diante da constatação de que a sociedade brasileira desenvolveu-se através da perpetuação de um sistema de profundas desigualdades inclusive raciais escamoteadas por um modelo político democrático liberal formal.

⁶ WALTERS Ronald O Princípio da Ação Afirmativa e o Progresso Racial nos Estados Unidos *Estudos Afro Asiáticos* Centro de Estudos Afro Asiáticos CEAA 1996