

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ASCENSÃO DOS NEGROS NO BRASIL: argumentando pela ação afirmativa \***

*Antônio Sérgio Alfredo Guimarães \*\**

Em julho de 1996, o Ministério da Justiça chamou a Brasília vários pesquisadores, brasileiros e americanos, assim como um grande número de lideranças negras do país, para um seminário internacional sobre “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos”. Foi a primeira vez que um governo brasileiro admitiu discutir políticas públicas especificamente voltadas para a ascensão dos negros no Brasil.<sup>1</sup> O termo escolhido para designá-las foi emprestado do *affirmative action* americano, termo carregado de segundos significados, tal a polarização existente hoje nos Estados Unidos em torno dessas políticas.

Antes, portanto, de se avançar em qualquer discussão sobre a necessidade, a viabilidade e a eficácia de eventuais políticas de ação afirmativa no Brasil atual, convém resenhar brevemente a discussão que se trava atualmente nos Estados Unidos. Isso porque corremos o risco de tomar emprestado não apenas um termo, mas os significados que são esgrimidos, referidos, insinuados ou sugeridos nas diversas arenas políticas em que o mesmo tem sido utilizado.

Discutir políticas de ação afirmativa hoje nos Estados Unidos, o que começa a ser verdadeiro também para o Brasil, significa engajar-se numa discussão que contempla pelo menos duas perspectivas.

Primeiro, uma perspectiva axiológica e normativa; ou seja, uma discussão em torno da correção ou incorreção de tratar-se qualquer

\* Texto preparado para o XX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, 22 a 26 de outubro de 1996, quando o autor era pesquisador visitante do Núcleo de Estudos da Violência da USP. Agradeço a Nadya Castro pelas sugestões e comentários feitos a versão preliminar deste texto.

\*\* Professor Adjunto do Departamento de Sociologia da UFBA, E-mail: <asguima@usp.br>

<sup>1</sup> Iniciativas anteriores de congressistas anti-racistas como Abdias do Nascimento e, mais recentemente, Florestan Fernandes e Benedita da Silva encontraram resistência no Congresso.

indivíduo a partir de características adscritas e grupais. O valor que enfoca tal discussão é aquele segundo o qual todo e qualquer indivíduo deve ser tratado a partir de suas características individuais de desempenho e de mérito, independente da situação do grupo social a que pertence. Algumas posições podem ser facilmente identificadas nesta perspectiva axiológica.

A posição liberal aceita discutir a correção de tratar-se de modo diferencial e positivamente privilegiado indivíduos pertencentes a determinados grupos que sofrem ou sofreram uma discriminação negativa e difusa em amplos setores da vida nacional. Tal aceitação é, entretanto, circunscrita a situações concretas e a condições específicas, que tornariam tais políticas permissíveis do ponto de vista moral.

A posição conservadora atribui, por princípio, aos indivíduos toda a responsabilidade pela posição social que ocupam; por isso, qualquer interferência estatal nessas matérias é considerada indevida. Implícita ou explicitamente tal posição sugere que se há um grupo racial, étnico, religioso ou sexual em situação de desvantagem permanente na sociedade americana, e por generalização em qualquer sociedade, então tal desvantagem deve ser atribuída às características que identificam o grupo.

A posição esquerdista, ao contrário, põe em cheque as noções de individualismo e de mérito, assim como a realidade dos valores que estruturam as duas outras posições. Seu objetivo é demonstrar que tais valores não passam de uma fachada ideológica para mascarar uma prática sistemática de opressão e exploração de grupos dominados e discriminados. Ou seja, sugere-se que a reação atual às políticas de ação afirmativa ou revela ingenuidade ou esconde uma nova forma de racismo, mais sutil e não declarado.

Uma segunda perspectiva, que ganha cada vez mais espaço na literatura à medida que o debate político passa a vulgarizar-se em argumentos de fé, é de natureza histórica e sociológica. Ela enfatiza o modo como políticas de ação afirmativa vieram ou podem vir a se constituir e os impactos que tiveram ou podem vir a ter sobre a estrutura social. Isto é, procura-se compreender os antecedentes sociais e históricos (sistema de valores, conjunturas políticas, movimentos sociais e ações coletivas) que tornaram ou podem vir a tornar possível a construção de políticas públicas de cunho e de intenção anti-discriminatórios em países pluriraciais ou étnicos de credo democrático. Tais discussões giram ainda em torno dos obstáculos e dos incentivos sociais (o sentido do jogo político e social) para a adoção dessas políticas em situações nacionais concretas. Podem também

refletir sobre as potencialidades, a eficiência e a eficácia de diferentes políticas públicas para a obtenção de alvos ou metas políticas, nesse caso

particular, a ascensão de negros a posições e ocupações que lhes tem sido historicamente pouco permeáveis.

O presente texto procederá da seguinte forma. Em sua primeira parte, fará uma síntese da discussão das políticas de ação afirmativa nos Estados Unidos, utilizando a classificação acima. Em sua segunda parte, engajar-se-á na discussão, ainda incipiente, que toma corpo no Brasil, procurando compreender os argumentos e contra-argumentos empregados, mas tomando claramente uma posição de defesa da ação afirmativa. Em sua última parte, sistematizará a agenda de discussão.

### **Ações afirmativas *versus* meritocracia**

Num pequeno artigo publicado recentemente, Seymour Martin Lipset<sup>2</sup> sintetiza de modo muito claro a discussão axiológica e normativa em torno das políticas de ação afirmativa. Seu argumento central é “que as políticas de ação afirmativa forçaram uma confrontação aguda entre dois valores nucleares da sociedade americana: igualitarismo e individualismo.”<sup>3</sup> As políticas de ação afirmativa teriam substituído o igualitarismo americano original, centrado sobre a idéia de *igualdade de oportunidades* para indivíduos, por uma *igualdade de resultados* que transfere a unidade de ação social, econômica e política dos indivíduos para os grupos de pertença identitária.

Lipset conclui que tal tensão só poderá ser desfeita se as políticas de ação afirmativa retomarem “seu objetivo original de garantir tratamento igual para os indivíduos”, sugerindo que as novas estratégias para proporcionar a ascensão social de membros das minorias “sejam de cunho universalista ou referidas a traços variáveis, tais como a pobreza, ao invés de se referirem a raça, gênero ou etnicidade”.<sup>4</sup>

Na verdade, o argumento de Lipset retoma os termos da interpretação de Gunnar Myrdal sobre as relações raciais nos Estados Unidos em termos de um *Dilema Americano*.<sup>5</sup> Ou seja, a contradição entre o credo universalista, baseado no mérito individual e na igualdade de oportunidades, e

<sup>2</sup> Seymour M. Lipset, “Two Americas, Two Value Systems: Black and White” in Aage Sorensen and Seymour Spilerman (orgs.), *Social Theory and Social Policy: Essays in Honor of James S. Coleman*, (Westport, CT, Praeger, 1993), pp. 202-32.

<sup>3</sup> Lipset, “Two Americas”, p. 209

<sup>4</sup> Ibid, p. 210

<sup>5</sup> Myrdal, Gunnar, *An American Dilemma: The Negro problem and modern democracy*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1944.

os particularismos e hierarquias da vida cotidiana, principalmente a segregação e discriminação raciais. É interessante, porém, que Lipset substitua os termos do dilema: ao invés de segregação e a discriminação raciais, aparece agora a pobreza. O que em Myrdal era implícito — o Direito é a arena dos indivíduos e não dos grupos — em Lipset torna-se explícito. Em Myrdal, trata-se de um conflito moral entre as intenções e as ações<sup>6</sup> da maioria branca, conflito que apenas poderia ser resolvido através do reconhecimento pleno dos direitos civis dos negros, e sua conseqüente transformação em cidadãos, ou seja em indivíduos. Em Lipset, esse conflito transforma-se num conflito entre valores individualistas e pertenças grupais. A sua conclusão é de que não haveria mais lugar para direitos de grupo. Ademais, no que se refere aos negros, está explícita no pensamento liberal americano dos nossos dias a idéia de que o racismo já não é mais um fator chave a explicar a relação entre negros e brancos.<sup>7</sup> O gozo dos direitos civis e as leis que proibem a discriminação teriam feito dos negros e dos membros de quaisquer outras minorias cidadãos iguais aos outros.

De certo modo, as decisões da Suprema Corte americana e as discussões que elas suscitaram constituem a documentação mais apropriada para seguirmos a evolução desse pensamento e as diferentes tendências de opinião no campo dos direitos. Elas precisam ser antecedidas, entretanto, de um esclarecimento histórico, posto que as leis e os valores que as inspiram estão inseridos numa certa tradição e têm uma história que os vivificam. Antes de mais nada, em que princípios de direito baseiam-se as leis e os programas referidos como ações afirmativas? Começemos por definir o próprio termo. Jones define ação afirmativa como “Ações públicas ou privadas, ou programas que provêem ou buscam prover oportunidades ou outros benefícios para pessoas com base, entre outras coisas, em sua pertença a um ou mais grupo específico”.<sup>8</sup>

O termo, tal como é usado correntemente, refere-se a programas voltados para o acesso de membros de minorias raciais, étnicas, sexuais

<sup>6</sup> Ver a esse respeito, os comentários de Sniderman e Piazza sobre o pensamento de Myrdal. Paul Sniderman e Thomas Piazza, *The Scar of Race*, Cambridge MA, The Belknap Press of Harvard University, 1993.

<sup>7</sup> Tal afirmativa é esposada por alguns pensadores negros e se encontra factualmente documentado em pesquisas de opinião pública. Ver Sniderman e Piazza, *The Scar of Race*. Voltarei a esse ponto mais adiante.

<sup>8</sup> James E. Jones, “The Rise and Fall of Affirmative Action”, in Herbert Hill and James J. Jones (orgs.), *Race in America: The Struggle for Equality*, (Madison, The University of Wisconsin Press, 1993), p. 345.

ou religiosas a escolas, a contratos públicos e a postos de trabalho. No entanto, suas raízes encontram-se no direito consuetudinário inglês. Como diz Jones, “A primeira e mais antiga noção de ação afirmativa refere-se a uma reparação de pós-adjucação ou de parte do processo de adjucação”. Ensina John D. Skrentny que “A idéia básica vem do centenário conceito legal inglês de equidade (*equity*), ou de administração da justiça de acordo com o que era justo numa situação particular, por oposição à aplicação estrita de normas legais, o que pode ter conseqüências cruéis”. A primeira referência a “ação afirmativa” aparece com esse sentido na legislação trabalhista de 1935 (*The 1935 National Labor Relations Act*) que previa que “um empregador que fosse encontrado discriminando contra sindicalistas ou operários sindicalizados teria que parar de discriminar e, ao mesmo tempo, tomar ações afirmativas para colocar as vítimas nas posições onde elas estariam se não tivessem sido discriminadas”.<sup>9</sup>

Essa noção antiga de ação afirmativa tem até os dias de hoje inspirado decisões de cortes americanas. Elas têm um sentido de reparação por uma injustiça passada. O mesmo sentido tem a noção moderna, que se refere a uma programa de políticas públicas ordenados pelo executivo ou pelo legislativo, ou implementado por empresas privadas, para garantir a ascensão de minorias étnicas, raciais e sexuais. Como observou corretamente Jones, “Ambas estão dirigidas para remediar uma situação considerada socialmente indesejável. Na primeira, a situação foi considerada pela corte uma violação da lei existente. Na segunda, uma agência legislativa ou executiva determina que algum problema merece uma atenção especial”.<sup>10</sup>

No entanto, Jones omite uma diferença fundamental entre esse sentido antigo e o sentido moderno. No primeiro caso, existe uma pessoa que foi vítima de um tratamento discriminatório comprovado em corte; no segundo, existem pessoas que têm grande probabilidade estatística de virem a ser discriminadas por pertencerem a um grupo. No primeiro caso, a ação é reparatória; no segundo, é preventiva, ou seja, procura evitar que indivíduos de certos grupos de risco tenham seus direitos alienados. As duas noções ilustram a evolução do nosso conhecimento sociológico sobre causas sociais e sobre os modos de operação das estruturas sociais. Mas, para a teoria jurídica é muito difícil aceitar probabilidades estatísticas como fatos, ainda que elas se aproximem de 1. Voltarei a isso adiante.

<sup>9</sup> Ambas as citações são de John Davis Skrentny, *The Ironies of Affirmative Action*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996, p. 6.

<sup>10</sup> James E. Jones, “The Rise and Fall of Affirmative Action”, p. 349.

Assim, Jones omite a novidade do sentido moderno da ação afirmativa, reduzindo-o a justificativa clássica para a sua implantação nos Estados Unidos — o de uma reparação pelos três séculos e meio de escravidão e de segregação a que os negros tiveram submetidos. A inspiração foi encontrada tanto nas compensações pagas aos nipo-americanos encarcerados em campos de concentração durante a Segunda Grande Guerra, quanto nas reparações aos sobreviventes do Holocausto.

A discussão americana toma, pois, o rumo que apontamos acima. A diferença entre a antiga e a nova forma de ação afirmativa é traçada em termos de aplicar-se a indivíduos enquanto tais ou enquanto membros de grupos. Por isso mesmo, boa parte do debate sobre as ações afirmativas e sua jurisprudência revolve sobre pontos tais como: é necessário comprovar ou não uma discriminação passada por parte do réu? Está a ação afirmativa devidamente definida, circunscrita e precisa de modo a não ferir direitos de terceiros? Etc. A razão é simples e já foi apontada por Lipset. É preciso manter uma coerência estrita entre os valores que sustentam essas ações afirmativas e os valores que orientam os demais direitos dos indivíduos. Para isso, elas precisam ser definidas como ações que corrigem distorções no sistema de alocação por mérito, assentando-se nos valores individualistas e “republicanos” que norteiam o direito civil ocidental.

Como se transitou nos Estados Unidos de uma aceção a outra de ação afirmativa? A resposta talvez esclareça muito sobre a polêmica atual.

Deve-se ter em mente que a legislação inicial dos direitos civis, promulgada na administração Kennedy-Johnson, era composta por leis que coíbiam a segregação e a discriminação raciais, e que visavam, assim, criar as condições de igualdade de oportunidades educacionais, de vida e de trabalho entre todos os americanos. Eram leis e políticas que se coadunavam com o que Lipset chama de *ações compensatórias*, ou seja, “que compreendem medidas para ajudar grupos em desvantagem a se alinhar aos padrões de competição aceitos pela sociedade mais abrangente”. São políticas com esse espírito que Lipset contrasta fortemente com políticas que ele chama de *tratamento preferencial* e para as quais o termo “ação afirmativa” passou a ser um codinome. Coerente com tal juízo de valor, Lipset define política de tratamento preferencial como aquelas que “envolvem a suspensão desses padrões [de competição] ao adotar cotas ou outros instrumentos que favorecem cidadãos com base em sua pertença a grupos, ao invés de seu mérito individual”.<sup>11</sup>

Jones lembra que as primeiras políticas públicas de ação afirmativa com esse sentido de tratamento preferencial foram obra não de liberais

<sup>11</sup> Lipset, “Two Americas”, p. 210.

ou de esquerdistas, mas da administração conservadora de Eisenhower, quando o então Vice-presidente Richard Nixon presidia o programa executivo encarregado de coibir discriminações por parte de empresas com contratos governamentais. Diz Jones que “No seu relatório final ao presidente Eisenhower, Nixon identificou o problema. Não se tratava de pessoas más, guiadas por motivos perversos, que intencionalmente discriminavam suas vítimas, mas, ao contrário, que o sistema operava de um modo regular e inercial (*business-as-usual*), o que recriava os padrões do passado.” Ou seja, para Jones ações afirmativas que dão tratamento preferencial a minorias foram um produto da constatação da pouca eficácia da legislação e das políticas de cunho universalistas e individualistas para quebrar o padrão inercial da discriminação nos Estados Unidos.

Interessante que por volta dos anos sessenta, também a ciência social começa a abandonar os esquemas interpretativos que tomam as desigualdades raciais como produto de ações (discriminações) inspiradas por atitudes (preconceitos) individuais para fixar-se no esquema interpretativo que ficou conhecido como racismo institucional, ou seja, na proposição de que há mecanismos de discriminação inscritos na operação do sistema social e que funcionam, até certo ponto, à revelia dos indivíduos. Na ciência política, por exemplo, essa foi a época em que as análises clássicas de poder e dominação de Dahl e do próprio Lipset cederam lugar a análises sobre o “poder sistêmico” feitas por estudiosos como Barach e Baratz, Steven Lukes e outros.

De fato, parece ter sido a evolução do pensamento social, descobrindo e teorizando fenômenos sociais irreduzíveis ao indivíduo, que conduziu a teoria do direito e o próprio pensamento liberal à busca de novas formas de compatibilização entre direitos individuais e restrições coletivas à ação individual.

Eu diria que a jurisprudência que se forma nos Estados Unidos em torno da legalidade ou não de certas práticas de ação afirmativa busca justamente construir essas pontes entre os direitos coletivos e os direitos individuais. O ponto central dessa jurisprudência, com já foi apontado, é a noção de reparação. Direitos de ação afirmativa constituem-se também, antes de tudo, em prevenção de direitos. Isto é, em ações cautelares que garantem direitos com grande possibilidade, diante de evidências estatísticas, de serem desrespeitados. Uma breve síntese do debate travado em torno dessas decisões será ilustrativo.

Em primeiro lugar, há um esforço consciente das cortes para separar “ação afirmativa” de “cotas”. Isso porque tal equivalência criaria inevitavelmente problemas para um senso de justiça republicano e individualista. Tal equivalência, ao contrário, tem sido usada pelos conservadores e

opositores da “ação afirmativa”, que querem caracterizá-la como uma política distributivista (baseada em grupos). O problema das quotas está justamente no fato de que ela ignora e contraria a noção de mérito e valor individual. Assim, independentemente do desempenho dos indivíduos, os recursos coletivos seriam alocados por grupos de acordo com o seu peso proporcional na população total. Se temos 51% de mulheres e 10% de negros na população, então teremos 51% de mulheres e 10% de negros nas universidades, 51% de mulheres e 10% de negros empregados nos diversos ramos da economia, etc. A injustiça de uma sistema como esse torna-se clara quando impede o acesso de pessoas a certos postos ou recursos baseados em características grupais (imagine alguém impedido de entrar uma universidade por que é negro, ou branco, ou mulher ou homem, simplesmente porque já se esgotaram as quotas desses grupos). Sua incoerência encontra-se na pressuposição de que a distribuição encontrada, não-proporcional, é produto de mecanismos ilegítimos de discriminação, independentes de comprovação e da reivindicação dos grupos envolvidos.

Convém citar alongadamente, a esse respeito, o voto da Ministra Sandra Day O'Connor em *Local 28 of Sheetmetal Workers International Association v. EEOC*:

Para ser consistente com o estatuto, um contrato ou uma meta de contratação baseado em raça deve pretender servir meramente como um parâmetro para mensurar o comprimento do Título VII e eliminar os efeitos remanescentes de discriminação passada, ao invés de estabelecer um requisito numérico rígido que deva ser incondicionalmente cumprido sob pena de sanção. Obrigar um empregador ou sindicato a utilizar determinada porcentagem de postos com o emprego de membros de minorias ou de grupos, e fazê-lo sem prestar atenção a circunstâncias tais como condições econômicas ou número de candidatos minoritários qualificados que se oferecem, é impor uma cota inadmissível.

Em contraste, uma meta admissível requereria apenas um esforço bem intencionado de parte do empregador ou sindicato para atingir um limite de variação compatível com a meta estabelecida.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Justice Sandra Day O'Connor in 478 U.S. 421 (1986) apud Jones, “The Rise and Fall of Affirmative Action”, p. 359.

A distinção entre “cotas” e “metas” feita pela ministra da Suprema Corte parece ter o objetivo de resguardar o mérito individual e a qualificação de membros da maioria, a liberdade dos empregadores, ao tempo em que também resguarda os membros de minorias dos efeitos inerciais de discriminações passadas — entendida como desvantagens temporárias em termos de desempenho.

Ora, a sobrerrepresentação de pessoas com uma mesma característica naturalizada em qualquer distribuição de recursos deve ser investigada, não porque seja anormal qualquer sobrerrepresentação, mas porque construções como “sexo”, “cor”, “raça”, “etnia” são construções sociais, usadas precisamente para monopolizar recursos coletivos. Ações afirmativas são políticas que visam afirmar o direito de acesso a esses recursos a membros de grupos subrepresentados, uma vez que se tenha boas razões e evidências para supor que o acesso a tais recursos seja controlado por mecanismos ilegítimos de discriminação (racial, étnico, sexual). A atribuição de metas de redistribuição é apenas um recurso de correção de mecanismos bastante entranhados de discriminação que impedem, por exemplo, que uma pessoa com certos atributos físicos ou culturais seja membro de diretorias ou seja admitida em algumas profissões, etc. Em qualquer caso, é necessário acreditar que existam mecanismos de discriminação atuando na distribuição observada; segundo, que existe vontade por parte de indivíduos com tais atributos de concorrerem a esses postos; terceiro, que a sua qualificação para o desempenho desses postos não esteja aquém do medianamente requerido. Ou seja, políticas afirmativas visam corrigir e não eliminar mecanismos de seleção por mérito e o respeito à liberdade e à vontade individuais.

Alguns fatores parecem importantes para que a Suprema Corte decida sobre a correção de um programa de ação afirmativa. A maior parte deles tem a ver com o escopo restrito e preciso que devem ter tais programas, assim como sua temporalidade. Assim, por exemplo, nos conta Jones que “Em *Wygant v. Jackson Board of Education* [...] a prefeitura de Jackson e o sindicato de seus empregados negociaram um acordo de barganha coletiva que não apenas previa ações afirmativas em contratações, mas impedia a dispensa de professores membros de minorias. A maioria do Suprema Corte concluiu que a provisão de dispensa era inconstitucional porque não estava estritamente definida e porque mantinha níveis de contratação de membros de minorias incompatíveis com a meta de remediar a discriminação no emprego.”<sup>13</sup> O mesmo Jones refere-se ao voto

<sup>13</sup> Jones, “The Rise and Fall of Affirmative Action”, p. 357

dado em *United v. Paradise*, que diz: “Para determinar se medidas conscientemente baseadas em raça são apropriadas, consideramos vários fatores, incluindo a necessidade da ação reparatória e a eficácia de medidas alternativas, a flexibilidade e duração da ação, incluindo a disponibilidade de cláusulas de desistência (*waiver*); e o impacto da ação sobre o direito de terceiros”.<sup>14</sup>

No entendimento da Suprema Corte, no entanto, não se requer a demonstração de que a instituição pública ou privada que promova ações afirmativas esteja ou tenha estado comprovadamente implicada em casos de discriminação. “Seria suficiente que [se] demonstrasse que tal instituição era um participante passivo num sistema de exclusão racial praticado por outros elementos da economia”.<sup>15</sup>

Já se vê, portanto, que a posição de Lipset — contrária, por princípio, a ações afirmativas que utilizem explicitamente atributos naturalizados, tais como etnia, raça, sexo, etc. — não se sustenta diante da tradição liberal americana, ela mesma constituída de exceções, seja na forma de reparos, seja na forma de privilegiamentos excepcionais.

Chegamos assim ao ponto nevrálgico da crítica de esquerda.

## O mérito como ideologia

Vimos anteriormente que, pelas razões expostas por Lipset, os liberais americanos, ainda quando não neguem a realidade da discriminação racial ou sexual, preferem as políticas universalistas, chamadas *color-blind*, às políticas particularistas, chamadas *race-conscious*. A resposta mais consistente da esquerda e dos defensores da ação afirmativa tem sido defensiva, reagindo aos argumentos dos liberais. Por isso, talvez seja necessário resumir brevemente os argumentos contrários às ações afirmativas *race-conscious*.

Os argumentos contrários, listados por Lipset, são de que essas políticas: (1) contrariam o credo americano; (2) alienam os aliados brancos na classe operária e entre os liberais; (3) fomentam atitudes racistas, à medida que identificam os negros como pessoas de baixo rendimento; (4) fortalecem politicamente os conservadores; (5) são prescindíveis, posto que medidas alternativas que aumentassem as chances de mobilidade social de grupos menos privilegiados economicamente teriam, ao fim e

<sup>14</sup> Ibid, p. 360

<sup>15</sup> Ibid, p. 361.

ao cabo, o mesmo efeito (possibilitar a ascensão de negros) sem incorrer no risco de balcanização social. Dworkin, um defensor da ação afirmativa, identifica ainda outros três argumentos: (6) o de que esses programas, que visavam diminuir a longo prazo a importância da raça nos Estados Unidos, prejudicam mais que ajudam a consecução desse objetivo<sup>16</sup>; (7) o de que tais políticas são estigmatizadoras dos grupos beneficiados; e (8) o de que tais políticas ferem os direitos constitucionais daqueles que passam a ser excluídos em consequência de sua aplicação (direito de ser julgado como pessoa e não como membro de uma coletividade), dado que tratar-se-ia de uma discriminação ao reverso.

Respondendo a esse último argumento, Dworkin define a especificidade das discriminações raciais por terem “sido historicamente motivadas não por um cálculo instrumental qualquer, como no caso da inteligência, da idade, da distribuição regional, ou da habilidade atlética, mas por causa do desprezo mesmo pela raça ou religião excluídas. Exclusão por raça era em si mesmo um insulto porque era gerada por desprezo e o revelava.”<sup>17</sup> Essa especificidade da discriminação por raça invalida, segundo Dworkin, o argumento de que os excluídos dos recursos em consequência de ações afirmativas tenham sido discriminados racialmente. Referindo-se especificamente ao queixoso Allan Bakke, que alegou discriminação racial diante da Suprema Corte por não ter sido admitido, devido ao sistema de cotas, na Escola de Medicina da Universidade de California-Davis, Dworkin diz : “Ele alega ter ficado fora da escola de medicina por sua raça. Quer ele dizer que ficou de fora porque sua raça é objeto de preconceito ou desprezo? Tal sugestão é absurda. A raça, no caso dele, não é diferente de outros fatores [que entram na avaliação da escola] (inteligência, idade, aparência) igualmente fora de seu controle. Não é diferente porque, no seu caso, sua raça não se distingue pelo caráter especial de insulto público”.<sup>18</sup>

Capital para entender o argumento de Dworkin é a afirmação de que “Não há nenhuma combinação de habilidades e qualidades e traços que constitua ‘mérito’ em abstrato”.<sup>19</sup> De fato, como o próprio Lipset admite, as universidades americanas utilizam sistematicamente em seus processos seletivos outros critérios para a admissão de alunos além dos testes. Entre

<sup>16</sup> Ronald Dworkin, *A Matter of Principle*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1985, part 5, p. 296

<sup>17</sup> Dworkin, *A Matter of Principle*, p. 301

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 301

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 299.

esses, os mais conhecidos são: serem filhos de benfeitores ou de membros do *alumni*, serem residentes regionais, terem habilidades esportivas, estarem numa certa faixa de idade, demonstrarem (através de entrevistas) habilidades específicas para algumas áreas do saber, etc. Do mesmo modo, no que se refere ao emprego, algumas exceções ao sistema de mérito são aceitas pacificamente, a principal delas sendo o emprego preferencial de veteranos de guerra.

No debate atual, para se contrapor à perspectiva ideal-típica de meritocracia, esposada tanto pelos conservadores quanto pelos liberais, os defensores da ação afirmativa voltam a se concentrar na crítica desses valores como ideologia, tal como foi feito nos setentas. Não se trata, entretanto, de uma crítica dos valores individualistas *per se*, mas da idéia de que os valores estruturam ou orientam ações específicas. Ao contrário, os valores em geral escondem e justificam ações diferentes das que explicitam. Por isso tanto Jones, quanto Dworkin, se perguntam “afinal o que é mérito?”, “o que é uma pessoa melhor qualificada?” “como determinar sem sombra de dúvidas, o melhor qualificado?”. Jones chega mesmo a dizer: “A crua realidade é que virtualmente nenhum sistema opera de maneira tão estrita [mente regulada]”.

Ou seja, a primeira resposta dos defensores das ações afirmativas que empregam explicitamente critérios raciais é de que não existe, de fato, nenhuma esfera social que opere com base no puro mérito, se é que existe “puro mérito”. Dworkin parece mesmo se lamentar ao dizer que “Nós não conseguimos reformar a consciência racial de nossa sociedade por meios racialmente neutros”.<sup>20</sup> Logo adiante, responde aos liberais dizendo: “Diz-se que numa sociedade pluralista, pertença a um grupo particular não pode ser usado como critério de inclusão ou exclusão de benefícios. Todavia a pertença grupal é, como matéria de realidade social e não de padrões formais de admissão, parte do que determina inclusão e exclusão atualmente entre nós”.<sup>21</sup>

Em resumo, os que defendem as ações afirmativas argumentam que elas (1) são a melhor forma de corrigir distorções nos mecanismos de alocação de recursos através da competição por mérito; (2) posto que as políticas universalistas (*equal opportunities policies*) advogadas pelos liberais não rompem os mecanismos inerciais de discriminação e exclusão; (3) elas servem de reparação a injustiças passadas; (4) provêem *‘role models’* de êxito profissional para negros que, de outro modo, não teriam

<sup>20</sup> Ibid, p. 295

<sup>21</sup> Ibid, p. 295

em que se espelhar na busca de ascensão social; (5) a resistência a essas políticas deve-se menos a um eventual conflito com o “credo americano” que ao ressurgimento de uma forma mais sutil de racismo; (6) a alocação de bens e serviços opera em grande parte, ainda que de modo não declarado, através de pertenças grupais; (7) nenhum tribunal americano considerou até hoje inconstitucional a operação de políticas que usam explicitamente o critério racial.

A defesa em torno da validade moral de ações afirmativas conduziu, como deixam antever essas diversas citações, a duas posições: por um lado, aqueles que defendem as ações afirmativas baseando-se na idéia de mérito, de igualdade de oportunidades, no credo individualista, enfim; e, por outro lado, aqueles que as defendem a partir de uma ética política que abomina tanto a meritocracia, quanto o individualismo.

Essa última posição é muito bem representada por Duncan Kennedy, que chama a posição liberal de “fundamentalismo meritocrático”.<sup>22</sup> Para contrapor-se ao que ele julga ser uma ideologia do mérito, Kennedy argumenta que “No caso da ação afirmativa, assim como no que se refere ao voto e à liberdade de expressão, o objetivo é político e prévio à realização de ilustramento ou à recompensa de ‘mérito’ tal como determinado pelas instituições existentes. O valor em causa é a comunidade e não a capacitação individual”.<sup>23</sup> Para Kennedy, o valor supremo a ser perseguido é, portanto, a representação da diversidade cultural e comunitária em todos os âmbitos da vida pública. Partindo da convicção de que as desigualdades entre os seres humanos é hoje produto de formas de subordinação política e cultural, Kennedy acredita que apenas a ampliação do âmbito das ações afirmativas poderia garantir a preservação e o desenvolvimento da diversidade cultural.

Caudatária dessa discussão em torno das ações afirmativas, formou-se hoje nos Estados Unidos uma grande controvérsia em torno de se existe ou não uma nova forma de racismo, mais sutil que a antiga, por não se declarar, e se esse novo racismo é o responsável pelo ataque às conquistas dos negros americanos dos últimos trinta anos. Paul Sniderman e Thomas Piazza sublinham corretamente que, na tese do “novo racismo”, o mais importante é a afirmação de que hoje, nos Estados Unidos, o sentimento contra os negros anda a par com os valores tradicionais que formam o que Myrdal chamou de “credo americano”, ou seja, uma

<sup>22</sup> Duncan Kennedy, “A cultural pluralist case for affirmative action in legal academia”: Kimberlé Crenshaw et al., *Critical Race Theory*, New York, The New Press, 1995.

<sup>23</sup> Kennedy, *idem*, p. 162.

constelação de valores baseados na ética do trabalho, no individualismo e na auto-confiança. Justamente para negar essa tese e reafirmar a velha teoria de Adorno de que o racismo anda sempre junto com valores autoritários foi que Sniderman e Piazza escreveram *The Scar of Race*.<sup>24</sup>

Nesse livro, Sniderman e Piazza pretendem estabelecer três teses. Primeiro, que o racismo existente hoje nos Estados Unidos não tem a sutileza atribuída pela tese do “novo racismo” e se apoia nos mesmos velhos valores autoritários. Segundo, que a oposição às ações afirmativas é generalizada na opinião pública americana branca, mas que essa oposição não se estende a outras políticas públicas que beneficiam os negros. Terceiro, que “o preconceito racial já não organiza e domina as reações dos brancos; já não faz com que um grande número deles se oponha a políticas públicas para a assistência de negros”. O que conta agora são “os objetivos da política e como ela se propõe a realizá-los”.<sup>25</sup>

Com isso, chegamos à segunda parte desse texto. Antes porém de passarmos a resenhar o debate que se trava hoje no Brasil, resumo no quadro abaixo os argumentos pró e contra as ações afirmativas, tal como se trava o debate nos Estados Unidos.

**Quadro 1: Argumentos esgrimidos no debate americano sobre ações afirmativas**

<i>Contra</i>	<i>A favor</i>
contrariam o credo americano no mérito individual demonstrada na competição a partir de oportunidades iguais	são a melhor forma de corrigir distorções nos mecanismos de alocação de recursos através da competição por mérito

<sup>24</sup> Interessante que o conceito de “novo racismo” nos Estados Unidos não guarda semelhança com o modo como é definido na Europa, conservando deste apenas o nome. O que se chama de “novo racismo” na Europa define-se como o emprego de categorias culturais de exclusão e discriminação ao invés de categorias biológicas. Tais categorias culturais, longe de terem o caráter dinâmico e aberto que caracterizam os conceitos sociais, são empregadas de modo fechado e estático, à maneira da categoria de raça. Nos Estados Unidos, ao contrário, o “novo racismo” estaria mais próximo ao racismo à brasileira, onde categorias biológicas são ainda utilizadas para discriminar e excluir, mas tais categorias não são reconhecidas ou confessadas, escondendo-se sob codinomes, alusões e figuras. No Brasil, mas não nos Estados Unidos, a marca principal desse racismo é que ao invés de categorias culturais, como religião ou valores, serem consideradas irredutíveis e irremovíveis, é uma categoria econômica — a classe ou a posição econômica — que é considerada responsável pela discriminação ou exclusão social.

<sup>25</sup> Sniderman e Piazza, *The Scar of Race*, p. 5

alienam os aliados brancos na classe operária e entre os liberais	raça é um dos critérios reais embora não declarados usados seja na alocação de recursos, seja na política
fomentam atitudes racistas	estão sob ataque de formas mais sutis de racismo.
medidas universalistas teriam o mesmo efeito	medidas universalistas não rompem os mecanismos inerciais de exclusão
prejudicam mais que ajudam o objetivo de diminuir a importância da raça	entre prós e contras, são ainda as políticas mais eficientes
são estigmatizadoras dos grupos beneficiados	provêem 'role models' de êxito profissional para negros
ferem os direitos constitucionais daqueles que passam a ser excluídos em consequência de sua aplicação	nenhum tribunal americano considerou até hoje inconstitucional a operação de políticas que usam explicitamente o critério racial

## A discussão brasileira

É ainda incipiente a discussão brasileira sobre políticas públicas com o fito específico de beneficiar os afro-brasileiros. Na verdade, tal discussão tem-se limitado a entidades do movimento negro e a alguns espaços acadêmicos, tendo sido aberta a um público mais diversificado apenas recentemente pelo governo federal. Discussões anteriores são raras e episódicas.<sup>26</sup>

No Brasil, até agora, os argumentos contrários a ações afirmativas tomam três direções. Primeiramente, para alguns, as ações afirmativas significam o reconhecimento de diferenças étnicas e raciais entre os brasileiros, o que contraria o credo nacional de que somos um só povo, uma só raça. Em segundo lugar, há aqueles que vêem em discriminações positivas um rechaço ao princípio universalista e individualista do mérito, princípio esse que deve ser a principal arma contra o particularismo e o personalismo que ainda orientam a vida pública brasileira; finalmente, para outros, não existem possibilidades reais, práticas, para a implementação dessas

<sup>26</sup> Além das iniciativas de introduzir legislação afirmativa por parte de congressistas como Abdias do Nascimento, Florestan Fernandes e Benedita da Silva, tenho conhecimento de apenas um posicionamento anterior aos anos 70, da escritora Rachel de Queiroz. Ver nota seguinte.

políticas no Brasil. Examinemos, um por um, cada uma dessas constelações de argumentos.

Em 11 de novembro de 1968, os *Diários Associados* publicaram uma carta aberta da escritora Rachel de Queiroz dirigida ao então Ministro do Trabalho, Jarbas Passarinho<sup>27</sup>. Nessa carta, a escritora reage indignada contra o comentário de técnicos daquele Ministério a uma denúncia de que haveria grande discriminação racial no mercado de trabalho brasileiro. Os técnicos disseram, então, através do *Jornal do Brasil*, que seriam favoráveis a uma lei que “poderia estabelecer, por exemplo, que certas empresas seriam obrigadas a manter em seus quadros 20% de empregados de cor, outras 15%, outras 10%, conforme o ramos de suas atividades e respectivo percentual de demanda”. A indignação de Rachel de Queiroz tem uma razão principal, que ela expressa da seguinte forma:

Pois na verdade o que não se pode, Sr. Ministro, é pactuar com o crime, discutir com a discriminação, reconhecer a existência da discriminação. [...] E eu digo mais: é preferível que continue a haver discriminação encoberta e ilegal, mesmo em larga escala, do que vê-la reconhecida oficialmente pelo governo — já que qualquer regulamentação importaria num reconhecimento.

O ponto de vista de Rachel de Queiroz, ainda que expresso de modo mais veemente e polêmico que a média, era e é compartilhado por amplos setores da sociedade brasileira, principalmente seus setores mais intelectualizados. Entre os cientistas sociais, por exemplo, tornou-se comum desde o pós-guerra o banimento da palavra “raça” dos textos científicos ou mesmo eruditos, substituída pelo termo “etnia”, como forma de negar qualquer existência às raças e evitar que seu emprego constitua uma realidade racista. Na verdade, porque o anti-racismo da época tinha como objetivo extirpar o racismo através da negação da existência empírica das raças, fazia sentido querer combater a discriminação racial, como queria Rachel de Queiroz, através da polícia e do Serviço Nacional de Informação, reconhecendo-o no código penal, mas sem reconhecê-lo nas políticas públicas. Estar-se-ia assim, pensava-se, combatendo e extirpando o mal pela raiz.

Essa versão romântica de anti-racismo se escudava, e se escuda ainda hoje, numa visão também romântica da sociedade brasileira. Visão que

<sup>27</sup> Devo a Jocelio Teles dos Santos o acesso a este documento. Rachel de Queiroz, “Carta Aberta ao Ministro Jarbas Passarinho”, *Diário de Notícias*, Salvador, 10 e 11 de novembro de 1968, p.4.

Rachel de Queiroz expressou do seguinte modo: “Como é que a gente vai distinguir entre nós quem é negro e quem não o é? Nos Estados Unidos, na África do Sul, há uma rígida linha de cor: nesses lugares se considera negro quem não é cem por cento branco. Aqui, a tendência é considerar branca toda pessoa que não for ostensivamente de cor. A maioria esmagadora da nossa população é constituída de mestiços: somos realmente um país de mestiços. E esses mestiços todos como é que seriam enquadrados?”.

A negativa em reconhecer a existência formal da discriminação racial, quando ela é denunciada e comprovada, transmuda-se assim na afirmação de que ela não pode existir porque não somos brancos, porque somos todos mestiços. Este consenso nacional, todavia, não resiste a um exame mais detalhado. Ora, se não somos brancos porque “consideramos *branca* toda pessoa que não for ostensivamente de cor”? Classificamos ou não classificamos as pessoas por cor? Consideramos ou não consideramos algumas pessoas “brancas” e outras pessoas “negras”? Discriminamos ou não discriminamos as pessoas em termos de cor? Tudo se passa, nessa versão romântica do anti-racismo, como se se quisesse negar uma realidade na qual intimamente se acredita: declara-se que as raças não existem, mas se usa a classificação de “negros” e “brancos” dos Estados Unidos como se esta fosse uma classificação racial verdadeira, como se os brancos americanos não fossem eles também mestiços, como se eles fossem puros, “cem por cento” brancos. Apenas nossos brancos é que seriam mestiços e, por isso, seriam considerados “negros” nos Estados Unidos. Na verdade, é contra esta classificação “odiosa” que nos transformaria todos em negros que, aparentemente, se levanta a nossa indignação, negando as raças e, ao mesmo tempo, a possibilidade de haver discriminação entre nós. Mas que “nós” é este, caberia perguntar? Quem se inclui neste “nós”? Aparentemente todos os que “não são ostensivamente de cor”. Mas alguém pode definir objetivamente quem são estes? Certamente não. Por isso, para não bagunçar de vez, portanto, com uma classificação tão permissiva — porque permite, sustenta e nega as discriminações de cor — o melhor é não expressá-la, não estudá-la, não pronunciá-la, não formalizá-la.

Uma segunda constelação de argumentos se cristaliza, assim como nos Estados Unidos, em torno da defesa do ideal de igualdade de tratamento e de alocação de recursos segundo o mérito, que poderia ser sacrificado por políticas de ação afirmativa. Lá, como aqui, os argumentos contrários argüem a inconstitucionalidade ou a correção moral de tais políticas. Entre nós, do ponto de vista jurídico-normativo, temos poucas, mas já sólidas, defesas da constitucionalidade de possível legislação que

use discriminações positivas. Marcelo Neves<sup>28</sup>, sintetiza assim a discussão feita por Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>29</sup> acerca do conteúdo jurídico do princípio da igualdade: “Numa perspectiva rigorosamente positivista, Bandeira de Mello enfatiza que o princípio constitucional da isonomia envolve discriminações legais de pessoas, coisas, fatos e situações. Discute, então quando discrimines se justificam sem que o princípio vetor seja deturpado. E aponta três exigências: a presença de traços diferenciais nas pessoas, coisas, situações ou fatos; correlação lógica entre fator discrimen e desequiparação procedida; consonância da discriminação com os interesses e valores protegidos na Constituição’.”<sup>30</sup>

Marcelo Neves segue, então, estes parâmetros para verificar que “quanto mais se sedimenta historicamente e se efetiva a discriminação social negativa contra grupos étnico-raciais específicos, principalmente quando elas impliquem obstáculos relevantes ao exercício de direitos, tanto mais se justifica a discriminação jurídica positiva em favor dos seus membros, pressupondo-se que esta se oriente no sentido da integração igualitária de todos no Estado e na sociedade”. Neves conclui, enfim, que “as discriminações legais positivas em favor da integração de negros e índios estão em consonância com os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil estabelecidos nos incisos III e IV do seu artigo 3<sup>o</sup>”.<sup>31</sup>

Sérgio da Silva Martins, no mesmo diapasão, lembra que “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”.<sup>32</sup> Martins invoca ainda o Plano Nacional de Direitos Humanos, que propõe “desenvolver ações afirmativas para o acesso de negros aos

<sup>28</sup> Marcelo Neves, “Estado democrático de direito e discriminação positiva: um desafio para o Brasil”, comunicação as Seminário Internacional “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos”, Ministério da Justiça do Brasil, Brasília, 2 a 4 de julho de 1996.

<sup>29</sup> Celso Antonio Bandeira de Mello, *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*, São Paulo, Malheiros, 1993.

<sup>30</sup> Marcelo Neves, “Estado democrático de direito e discriminação positiva”, p. 9.

<sup>31</sup> São eles: “III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Marcelo Neves, “Estado democrático de direito e discriminação positiva”, p. 10.

<sup>32</sup> Sérgio da Silva Martins, “Ação afirmativa e desigualdade racial no Brasil”, *Estudos Feministas*, v. 4, n<sup>o</sup> 1 (1996), p. 206.

cursos profissionalizantes, às universidades e às áreas de tecnologia de ponta”, como reconhecimento oficial de tais políticas de combate à discriminação racial pelo governo brasileiro. E aponta para as Convenções Internacionais das quais o Brasil é signatário (sobre a Discriminação em Emprego; Discriminação no Ensino e sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação) como possíveis justificativas jurídicas de constitucionalidade da discriminação positiva.

Não resta dúvida, portanto, que a exemplo do que sucede nos Estados Unidos, se possa perfeitamente demonstrar a correção moral e a justeza constitucional de políticas de ação afirmativa também no Brasil. Lá como aqui, entretanto, o que parece estar em jogo é muito mais do que os princípios constitucionais ou éticos que devem orientar a vida pública: é o próprio sentido da nação e de seus cidadãos, ou seja, é a vida pública mesma que está em questão — quem somos “nós”, os protegidos pelas leis e pela ação do estado?

Finalmente, a terceira constelação de argumentos é de ordem histórica e empírica. Começemos pelo seguinte raciocínio político: a sociedade brasileira, até hoje, não conseguiu se constituir como uma verdadeira sociedade de classes, sustentada por mecanismos impessoais de mercado e regras de convivência baseadas em padrões de formalidade, universalidade e impessoalidade. Neste quadro, o principal objetivo político seria justamente o fortalecimento de mecanismos universais e de mérito, de modo a coibir as práticas personalistas, clientelistas, particularistas, etc. Ora, dada essa premência, nada mais errôneo do que advogar políticas de escopo particularista, em detrimento de políticas de cunho universalista e de maior abrangência social. Márcia Contins e Luiz Carlos Santana expressam essa preocupação do seguinte modo: “Já no caso brasileiro, um contexto marcadamente hierárquico e avesso aos princípios modernos do igualitarismo, os efeitos daquela política [ação afirmativa] poderiam representar mais uma volta no parafuso, favorecendo, ao invés de inibir, essa dimensão hierarquizadora de nossas relações”.<sup>33</sup>

Tal preocupação casa-se perfeitamente com uma constatação óbvia: as maiores desigualdades raciais no Brasil poderiam ser facilmente revertidas através de políticas universalistas de combate à pobreza, posto que a maioria dos negros está situada na faixa de pobreza. Políticas de educação de massa, de saneamento básico nas periferias das cidades, de habitação popular, de emprego e de distribuição de terras sem dúvida beneficiariam proporcionalmente mais os negros do que os brancos. E

<sup>33</sup> Márcia Contins e Luiz Carlos Santana, “O movimento negro e a questão da ação afirmativa”, *Estudos Feministas*, v. 4, nº 1 (1996), p. 220.

eu não me contenho em acrescentar: tal como aconteceu na Cuba revolucionária.<sup>34</sup>

A ironia não é gratuita. De fato, o caráter eminentemente individualista das ações afirmativas, o fato de que se restringiriam a relativamente poucos os seus beneficiários sem alcançar a massa da população negra mais pobre, tudo isso torna-as antipáticas a alguns setores do movimento negro. Contins e Santana documentaram muito bem essa reação em suas entrevistas. Eles dizem sobre a discussão corrente no movimento negro: “De um modo geral, o debate centra-se na afirmativa de que esses sistemas discriminatórios apenas criariam uma ‘elite negra’ e não resolveriam a questão do racismo de uma maneira eficaz.”<sup>35</sup> E, mais adiante, reproduzem a fala de um militante sindicalista negro que diz: “A quota e a ação afirmativa impõem-se em países do hemisfério sul, mas apenas tapam o sol com a peneira, porque as questões de fundo, as mais importantes, não são tocadas.”<sup>36</sup>

Outro grande argumento, bramido por quase todos, é de ordem prática: como implementar políticas afirmativas se não temos uma classificação racial (ou de cor) rígida e bem estabelecida? Quem seriam os beneficiários dessas políticas? E mais: dada a distribuição desigual da população negro-mestiça e indígena no território nacional, como nuançar essas disparidades regionais?

Passo a analisar esses argumentos. Em primeiro lugar, há que se ter muito claro que aquilo que se pode chamar genericamente de “políticas públicas para a ascensão social de populações negras” ou por “ações afirmativas”, *tout court*, não se resume a um tipo especial e particular de política, baseada em “metas” a cumprir, ou cotas a preencher. É óbvio que políticas que envolvem o acesso ao ensino superior, a posições de direção em empresas e autarquias, a contratos públicos de prestação de serviços ou fornecimento de material, etc., só podem beneficiar um conjunto restrito da população negra, justamente aquele que tem a qualificação e a capacitação requeridas para tais postos, lugares ou contratos. É óbvio também que beneficiando poucos, tais políticas venham a afetar muito mais o perfil e o tamanho da classe média negra, que o nível de vida da maioria da população negra e pobre do país. Políticas como estas têm que estar ancoradas em políticas de universalização e de melhoria do ensino público de primeiro e segundo graus; em políticas de

<sup>34</sup> Ver a respeito, Alejandro de la Fuente, “Raça e desigualdade em Cuba (1899-1981)”, *Estudos Afro-Asiáticos*, 27 (1995), pp. 7-43.

<sup>35</sup> Contins e Santana, “O movimento negro e a questão da ação afirmativa”, p. 217.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 218.

universalização da assistência médica e odontológica, em políticas sanitárias, enfim, numa ampliação da cidadania da população pobre.

Não deve haver dúvidas, portanto, que não se podem elaborar políticas de ação afirmativa sem que estas estejam respaldadas por políticas de ampliação dos direitos civis, tal como aconteceu nos Estados Unidos. O que está em questão, portanto, não é uma alternativa simples, diria mesmo simplista, entre políticas de cunho universalista *versus* políticas de cunho particularista. O que está em jogo é outra coisa: devem as populações negras no Brasil se satisfazer em esperar essa “revolução do alto” — a ampliação dos direitos civis e das oportunidades de vida para as populações pobres — ou devem elas reclamar, imediatamente e *pari passu*, medidas mais urgentes, mais rápidas, apesar de terem um escopo bem mais limitado: medidas que facilitem seu ingresso nas universidades públicas e privadas, que ampliem e fortaleçam os seus negócios, de modo a que se acelere e se amplie a constituição de uma “classe média” negra?

Não preciso repetir a justificativa e o respaldo moral, ético e constitucional para tal pleito. Também não acho que se sustente, pelo menos no plano lógico, o argumento de que políticas de exceção (de discriminação positiva) que reafirmem normas universalistas (de não discriminação) acabem por minar a universalidade dessas normas. Afinal, todos os países democráticos têm aberto exceções para proteger e beneficiar parte de seus cidadãos sem que tenham, com isso, diminuído a sua convicção democrática. Pensem, por exemplo, nas medidas que beneficiam os habitantes de certas regiões, os veteranos de guerra, as mulheres, os povos indígenas, etc. A questão, portanto, deve ser: merecem os negros ser incluídos entre os beneficiários de tais medidas?

Esta questão foi entendida e corretamente levantada por dois participantes de um debate recente sobre o tema, organizado no Rio de Janeiro pela revista *Estudos Feministas*. Edward Telles apontou elegantemente para a pouca importância com que tratamos o racismo no Brasil, ao dizer: “No Brasil, o racismo é apenas um dos problemas não resolvidos da democracia em meio a muitos outros e a raça ainda não é considerada um elemento central na construção das desigualdades.”<sup>37</sup> Sérgio da Silva Martins foi mais direto: “...podemos afirmar que não há um consenso substancial na sociedade brasileira sobre a desigualdade racial, premissa fundamental para ensejar a adoção de políticas afirmativas.”<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Edward, Telles, , “Início no Brasil e fim nos EUA?”, *Estudos Feministas*, v. 4, n° 1, (1996), p. 194.

<sup>38</sup> Martins, “Ação afirmativa e desigualdade racial no Brasil”, p. 203.

Entretanto, há ainda aqueles que, embora reconhecendo que os negros sejam discriminados e merecedores de políticas compensatórias, crêem que tais medidas não têm viabilidade histórica e não seriam eficazes. Deixem-me, portanto, começar a responder a esses.

Um argumento sempre repetido desde que se discutiu, pela primeira vez, a possibilidade de ações afirmativas entre nós, é o de que não poderíamos, objetivamente, definir quem é negro no Brasil e, portanto, quem seria o beneficiário de tais políticas. Já vimos uma versão romântica desse argumento, que me parece insustentável posto que confunde identidades raciais realmente existentes — ou seja o modo como as pessoas se definem e são definidas em termos de cor no Brasil — com identidades pseudo-científicas ou identidades raciais usadas em outros contextos culturais. Para contrapor-me a esta argumentação romântica, repito o que disse em outro lugar<sup>39</sup>. Algo acaciano. Uma política compensatória só tem razão de ser se a população beneficiária compensa através dela uma situação mais geral de desvantagem e desprestígio. Tal política compensatória, porque tem um âmbito limitado de validade, não anula a situação desprivilegiada que visa corrigir pontualmente: quem gostaria de ser negro toda a vida para se beneficiar, na adolescência, de regras privilegiadas de ingresso a universidades? Todos sabem que quando um grupo de caboclos resolve reivindicar sua ancestralidade indígena para regularizar a suas terras estará, por este ato, passando a se relacionar pelo resto da vida com o governo brasileiro numa situação de tutela. Poderia ampliar *ad infinitum* os exemplos.

O argumento que me parece realmente importante é aquele que lembra também o óbvio: como pode um estado que não identifica racialmente seus cidadãos beneficiar os cidadãos negros? Hoje, no Brasil, a identificação da raça ou da cor só é feita por muito poucas agências e não consta dos principais documentos fornecidos pelo estado, tais como a cédula de identidade, a carta de habilitação para dirigir, a carteira de trabalho, etc. Nesse contexto, realmente faz sentido perguntar como se poderá fazer uma distribuição justa de determinados bens entre os que eventualmente se considerem negros. E retornamos assim a um ponto crucial, ao ponto que atingiu os brios de Rachel de Queiroz em 1968: tais políticas compensatórias significam o reconhecimento amplo e universal de raças ou cores pelo estado. Algo que fere até hoje profundamente a nossa nacionalidade imaginada.

<sup>39</sup> Ver Antonio Sérgio A. Guimarães, “A desigualdade que anula a desigualdade: notas sobre a ação afirmativa no Brasil”, Seminário Internacional “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos”, Ministério da Justiça do Brasil, Brasília, 2 a 4 de julho de 1996.

O argumento sobre o obstáculo que representaria a distribuição desigual da população negro-mestiça sobre o território nacional, este não me parece sólido. Por um lado, ele se sustenta, ao meu ver, numa concepção ainda essencialista ou biológica de raça. Ora, aquilo que define a identidade negra varia regionalmente e, portanto, um “negro da Bahia” pode ter características fenotípicas diferentes de um “negro de Porto Alegre”. Não há problema em que a definição de raça ou cor varie regionalmente. Raça e cor não são algo objetivo e real em si mesmas, apenas demarcam situações reais de discriminação. Mas pode-se argumentar que a população negra poderia vir a se constituir numa maioria demográfica, ao menos em certos lugares. Como ficaria, então, a aplicabilidade de políticas desenhadas para compensar minorias? Acho essa hipótese implausível: a região onde existe um maior número de pessoas que se declaram “pretas” à PNAD é Salvador, com apenas 15,6%. Não há nada que me diga que os 64,9% que se declaram “pardos” em Salvador queiram ou venham a querer, no futuro, ser negros. E no dia em que a maioria dos 80% de pardos e pretos se identificar como negros e tiver acesso regular às universidades, por exemplo, não haverá mais necessidade de políticas de ação afirmativa em Salvador.

Outra variante desse argumento diz que no Brasil a maioria da população é negro-mestiça e, portanto, não haveria necessidade de ações afirmativas, mas sim de ações universalistas de ampliação da cidadania. Creio ter demonstrado que tal afirmativa é falsa: não podemos classificar a maioria da população brasileira como “negra” porque não é assim que ela se define e se identifica racialmente. A verdade é que muitos poucos querem ser (ou não podem deixar de ser) negros ou pretos e a estes, os mais discriminados, são dirigidas as políticas de ação afirmativa.

O quadro abaixo resume os principais argumentos da discussão travada até aqui no Brasil sobre ações afirmativas para populações negras.

**Quadro 2: Argumentos esgrimidos no debate brasileiro sobre ações afirmativas**

<i>Contra</i>	<i>A favor</i>
significam o reconhecimento de raças e distinções de raças no Brasil e isso contraria o credo brasileiro de que somos um só povo, uma só nação	raça é um dos critérios reais embora não declarados de discriminação utilizados em toda a sociedade brasileira, para combatê-lo é <b>mister reconhecer</b> sua existência

não se pode discriminar positivamente no Brasil porque não há limites rígidos e objetivos entre as raças	estes limites não existem em nenhum lugar, o que conta na discriminação, tanto positiva quanto negativa, é a construção social da raça (identificação racial)
a indefinição dos limites raciais no Brasil ou a ausência de tradição de identificação racial daria margem a que oportunistas se aproveitassem da situação	este risco é real e políticas de ação afirmativa requerem um reconhecimento oficial das identidades raciais. No entanto, a discriminação positiva, por ser pontual, não podem reverter, no curto prazo, a estrutura de discriminação existente, por isso o oportunismo esperado seria mínimo.
medidas universalistas teriam o mesmo efeito	medidas universalistas não rompem os mecanismos inerciais de exclusão
não há na sociedade brasileira consenso sobre a desigualdade social provocada por diferenças de cor e raça	tais políticas poderiam ajudar a legitimar tal consenso
reforçariam práticas de privilegiamento e de desigualdade hierárquica	teriam o efeito contrário do preconizado: ao inverter a desigualdade, poria a nu o absurdo da ordem estamental
ferem os direitos constitucionais daqueles que passam a ser excluídos em consequência de sua aplicação	não há base legal para demonstrar a inconstitucionalidade de políticas de ação afirmativa

## Conclusões

O que se pode concluir desse debate? Para mim, alguns pontos são importantes de salientar, alguns ainda não tocados no debate brasileiro.

Em primeiro lugar, políticas públicas que utilizam discriminação positiva são impopulares em todo o mundo ocidental — na Europa e nas Américas. Ainda quando se demonstre, através de argumentos sólidos, a compatibilidade dessas políticas com os ideais universalistas e individualistas, o fato é que a maioria das populações brancas se opõem a elas. Isso é um fato.

Em segundo lugar, não me parece demonstrável a tese segundo a qual a oposição dos brancos a tais políticas deriva de um “novo racismo”, velado e sustentado em valores individualistas. Creio que o livro de Sniderman e Piazza é rico em demonstrações em contrário: embora os

racistas sejam ao mesmo tempo opositores dessas políticas, não são a maioria desses opositores.

Em terceiro lugar, não me parece correto, nem como estratégia nem como pensamento, atacar-se os valores universalistas e individualistas que sustentam as democracias ocidentais pelo fato de que essas sociedades continuam abrigando particularismos e favorecimentos discriminatórios. Imaginar uma sociedade proporcionalista ou coletivista me parece, nesse momento, um projeto de engenharia social sem base em qualquer realidade concreta. Transferir para utopias — sejam proporcionalistas (representação étnica proporcional em todas as esferas da vida social), sejam socialistas (fim de todas as desigualdades sociais, inclusive raciais), sejam populistas (um grande e imediato esforço de ataque às desigualdades sociais em geral) — a responsabilidade de agir-se positivamente em relação a população afro-brasileira seria eximir-se dessa responsabilidade. O que precisamos é agir através de políticas viáveis e eficientes, aqui e agora.

Feitas essas três observações, gostaria de chamar a atenção para o que me parece uma mudança significativa do anti-racismo mundial nos meados dos anos 90. Mudança esta que parece estar na raiz da resistência de alguns intelectuais brasileiros às políticas de discriminação positiva.

Todos sabemos que o racismo científico é ainda um cadáver recente (alguns duvidariam mesmo se é um cadáver). Apesar do esforço, patrocinado pela UNESCO no pós-guerra, para desmistificar e denunciar o caráter pseudo-científico e ideológico das teorias e categorias raciais, estas e a idéia mesma de raça não desapareceram nem da mente das pessoas, nem muito menos, e isso é mais grave, deixaram de ser utilizadas pelas ciências exatas e sociais. Nas ciências sociais, a não utilização de categorias raciais, através do uso abusivo de aspas para denotar ser raça uma categoria nativa ou socialmente construída, perdeu o sentido no momento em que se percebeu, através da crítica deconstrutivista, que, afinal de contas, as noções mais imediatas como “cor da pele” ou “tipo de cabelo” não têm uma realidade natural diferente da nação de “raça”. Nas ciências exatas, a noção de raça continua a ser utilizada da mesma maneira essencialista e naturalista que fora antes utilizadas em pesquisas das ciências biológicas.

Tudo isso parecia inocente até o momento em que o uso da noção de raça voltou a fazer parte do discurso político, à direita e à esquerda, nos movimentos racistas e anti-racistas, igualmente. Isto está fazendo com que, de novo, alguns cientistas sociais voltem aos ideais do anti-racismo dos anos 40 e 50 e puguem o banimento das categorias raciais não só do discurso político, mas, principalmente, do discurso das ciências sociais.

Ainda que eu compreenda os motivos e concorde com os objetivos que movem tais intelectuais, não posso, ainda assim, concordar com esta

atitude. Primeiro, porque a estratégia que eles propugnam já foi tentada, respaldada politicamente pela ONU, e não deu certo; segundo, porque ela pode incorrer num certo imobilismo político nas ciências sociais — afinal a realidade mais candente neste fim de século está articulada às recriações de identidades sociais particulares. Parece-me, ao contrário, que a agenda anti-racista precisa, ao invés de banir a palavra, construir e vulgarizar um conceito propriamente sociológico de raça. Conceito que desloque do imaginário erudito o conceito biológico de raça. Falo propositadamente em “imaginário erudito” e não em imaginário social, porque estou certo de que neste último plano o fenômeno de naturalização e essencialização dos conceitos é algo irreversível, algo que, para parafrasear Collette Guillaumin<sup>40</sup>, faz parte do instrumental de qualquer tecnologia de dominação.

Para concluir, quero reiterar o que considero realmente problemático na aplicação de políticas de ação afirmativa no Brasil.

Nos estudos que venho desenvolvendo<sup>41</sup>, tenho notado que a discriminação racial no Brasil está atrelada a formas estamentais de discriminação, i.e., a discriminações baseadas no pressuposto de privilégios naturais para grupos e classes de pessoas. A naturalização das desigualdades raciais, a subsunção das pessoas às suas redes de relações<sup>42</sup>, a subordinação dos direitos das pessoas ao direito de propriedade<sup>43</sup>, tudo isso faz com que a discriminação racial no país não seja percebida como um fator decisivo de bloqueio à igualdade de oportunidades dos negros nesta sociedade. Na verdade, para todos, é essa desigualdade inicial dos cidadãos diante da lei e da autoridade que parece — e é, de fato — o fator decisivo no jogo social de discriminação e subordinação no Brasil.<sup>44</sup> Esse

<sup>40</sup> Colette Guillaumin, “Race et nature”, in *Sexe, Race et Pratique du Pouvoir. L'idée de Nature*, Paris, Côté-femmes Éditions, 1992.

<sup>41</sup> Ver Antonio Sérgio A. Guimarães, “Racismo e restrição de direitos individuais: a discriminação racial publicizada”, Relatório de Pesquisa, Programa *A Cor da Bahia*, Salvador, 1966, 45 p.

<sup>42</sup> Hipótese interpretativa de Roberto Da Matta, *Carnavais, malandros e heróis*, Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

<sup>43</sup> Hipótese empregada por Sérgio Adorno para explicar o descalabro da violência no Brasil urbano.

<sup>44</sup> Noção que foi vulgarizada pela expressão de Donald Pierson “sociedade multirracial de classes” (ainda que Pierson desse a esta expressão um sentido muito particular). Ver Antonio Sérgio A. Guimarães, “Cor, classes e status nos estudos de Pierson, Azevedo e Harris na Bahia, 1940-1960”, in Marcos Chor Maio e Ricardo Santos, *Raça, ciência e sociedade no Brasil*, Fiocruz/Centro Cultural Banco do Brasil, no prelo.

é o núcleo verdadeiro da afirmativa vulgar de que não temos uma questão racial no Brasil, mas uma questão de classe. Essa afirmativa está assentada na percepção correta de que não somos todos iguais, nem tratados como iguais.

O nosso grande desafio como nação, portanto, é o de não cair numa paralisia a um só tempo relativista e fatalista, ou seja, que não aceitemos como um traço definidor da nação o que criticamos. Não podemos continuar a dispensar um tratamento formal igual aos que, de fato, são tratados estamentalmente. Políticas de ação afirmativa têm, antes de mais nada, um compromisso com o ideal de tratarmos todos como iguais. Por isso, e só por isso, é preciso, em certos momentos, em algumas esferas sociais privilegiadas, que aceitemos tratar como privilegiados os desprivilegiados.