

Ronaldo Sales Júnior.*

Ações Afirmativas e Filosofia Política: Uma Agenda Negra para os Direitos Humanos e o Desenvolvimento Sustentável

RESUMO: O objetivo deste artigo é apresentar algumas propostas para uma abordagem ampliada das ações afirmativas, fazendo considerações sobre seu sentido ético-político. Tal abordagem consideraria as ações afirmativas não somente como uma política social, mas como um paradigma, filosofia e método que orientem a agenda política da esquerda. O texto será dividido em quatro seções nas quais trataremos respectivamente das relações das ações afirmativas com os direitos humanos, a democracia, o desenvolvimento e as políticas públicas, desenvolvendo, em cada uma delas, uma reflexão sobre a contribuição que uma agenda política negra pode trazer para a consolidação de uma sociedade justa, democrática e desenvolvida.

Palavras-chave:

Ações Afirmativas, homens e mulheres negras, direitos humanos, desenvolvimento, políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo será, fazendo considerações sobre seu sentido ético-político, apresentar algumas propostas para uma abordagem ampliada das ações afirmativas, na qual se as considere, mais do que um instrumento de política pública, um paradigma, filosofia e método que orientem a agenda política da esquerda, articulando e mobilizando os diversos movimentos sociais (como o feminista e o indígena) em torno de uma agenda comum, sem perda de sua diversidade. Vamos focar, em especial, a experiência das ações afirmativas entre os movimentos sociais negros, apontando em que medida ela abre interlocução com outras experiências para construção de uma agenda possível. Ademais, esta reflexão se orientará pela compreensão de que, por um lado, a busca de emancipação do povo negro é uma forma de

universalização dos direitos de toda pessoa humana, sem a qual qualquer direito se torna privilégio e vulnerável. Por outro lado, nem tudo o que a população negra sofre é consequência direta do racismo, mas este faz com que ela sofra desigualmente (leia-se: mais intensamente) as consequências de outros processos sociais como os impactos ambientais, judiciário conservador e ineficiente, a insegurança, as políticas neoliberais com suas consequências, como o desemprego, a "flexibilização" de direitos, a ausência de políticas sociais, a crise do Estado de Bem-Estar e da democracia, etc. Os anos de hegemonia neoliberal foram especialmente negativos para homens negros e, especialmente, mulheres negras, no Brasil e mundo afora. Por exemplo, os homens e mulheres negros, potencialmente, encontram-se na triste situação de que, quando a economia cresce, eles ganham menos, e quando a economia se contrai, eles perdem mais. Esta situação se agrava devido à dificuldade destes grupos sociais acessarem direitos em retração. Portanto, as ações afirmativas nos colocam o desafio ético e político de pensarmos a relação entre o global e o local, o universal e o particular; o universal no particular e vice-versa, de pensarmos a diferença como universal e a particularidade como a efetivação do universal; ou, enfim, parafraseando Aristóteles: o Universal se realiza de muitas formas. A resposta a este desafio exige o desenvolvimento de uma filosofia política que tem implicações sociais, éticas e políticas que tentaremos iniciar a reflexão. O texto é dividido em quatro seções, nas quais trataremos respectivamente das relações das ações afirmativas com os direitos humanos, a democracia, o desenvolvimento e as políticas públicas, desenvolvendo em cada uma delas uma reflexão sobre a contribuição que uma agenda política negra pode trazer para a consolidação de uma sociedade justa, democrática e desenvolvida. São reflexões superficiais e introdutórias, que deverão ser desenvolvidas em trabalhos posteriores.

2 AÇÃO AFIRMATIVA DOS DIREITOS HUMANOS

Partimos do princípio que sustenta que os direitos humanos têm função mais do que normativa e jurídica, implicando a consecução de políticas públicas integrais, agindo no campo estrutural e no atendimento às demandas históricas dos grupos socialmente vulnerabilizados. Tal princípio conduz à promoção do desenvolvimento, não confundido com crescimento econômico e sim na perspectiva de que seja sustentável, solidário e equilibrado. Destaca-se o papel central do Estado como agente de promoção, proteção e reparação dos direitos humanos, garantindo as condições legais, políticas e orçamentárias para promoção de políticas públicas baseadas em direitos humanos. Ademais, deve-se reconhecer o papel de protagonismo da sociedade civil, em especial, os movimentos populares no exercício do controle social e na proposição e

interlocução, exigindo capacidade para o monitoramento, avaliação e construção de parcerias na gestão de políticas públicas, e a necessidade do constante fortalecimento da sociedade civil como espaço público autônomo e independente.

No que diz respeito à defesa dos direitos humanos da população negra, o debate global sobre a indivisibilidade e universalidade existente entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais reúne argumentos importantes à luta contra as desigualdades raciais. Por exemplo, o direito à liberdade de locomoção, expressão, associação, igualdade perante a lei tem valor relativo quando um cidadão não tem assegurado o acesso à educação, saúde, moradia adequada, trabalho e remuneração justa.

Neste sentido, apresentada como um conceito ampliado dos direitos humanos, no Brasil, esta abordagem vai de encontro aos argumentos que associam a vulnerabilidade social e econômica da população de ascendência e aparência africanas ao seu passado como escravos. Ou seja, vulnerabiliza os argumentos daqueles que supervalorizam o fato da população negra ter adquirido *status* de pessoas livres e, portanto, formalmente capazes de exercer direitos civis e políticos e, sistematicamente, contrapõe-se a considerar a insuficiência da conquista deste *status* quando a esta população foram negadas as condições objetivas de exercê-la. Liberdades formais, sem a garantia de liberdades substantivas que permitam exercê-las, são liberdades vazias.

A população negra, porém, tem sido histórica e sistematicamente privada de oportunidades econômicas, sociais e políticas, comprometendo o desenvolvimento de suas habilidades como pessoas humanas. Este é um dos motivos por que se deve sustentar que, a um conceito ampliado de direitos humanos, devem ser incorporadas as ações afirmativas como ações especialmente elaboradas à efetivação dos direitos humanos considerando-se a diversidade dos sujeitos de direito (raça, gênero, orientação sexual, deficiência física).

3 AÇÕES AFIRMATIVAS E DEMOCRACIA PLURALISTA: DIRETRIZES PARA UMA AGENDA NEGRA

A democracia não só é um valor em si mesmo senão um meio necessário para o desenvolvimento humano. Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, a governabilidade democrática é um elemento central do desenvolvimento humano, porque através da política, e não só da economia, é possível gerar condições mais equitativas e aumentar as opções das pessoas.

Apesar dos processos de democratização e da conquista de espaços políticos para as mulheres através, por exemplo, de cotas nas listas dos partidos, a representação de povos indígenas e afro-brasileiros no Parlamento brasileiro é, em geral, ainda muito reduzida.

A democracia não se reduz, contudo, ao ato eleitoral senão que requer eficiência, transparência e equidade nas instituições públicas, assim como uma cultura que aceite a legitimidade da oposição política, a diversidade de valores e culturas, reconheça, e advogue, os direitos de todos. É preciso, pois, difundir e consolidar uma cultura política afirmativa que valorize a diversidade social, garantindo igualdade de acesso aos espaços públicos. As ações afirmativas, desta perspectiva, são mais do que políticas e passam a ser entendidas como a criação de uma nova cultura e de um novo sujeito político - uma cultura socialista e democrática. Socialista, pois relaciona os direitos individuais aos sociais e coletivos, demonstrando como aqueles são condicionados e podem ter sua realização potencializada por estes. Os direitos individuais não seriam suficientes para garantir o pleno gozo dos direitos. Democrática, pois pressupõe e propõe o pluralismo e a diversidade como social e politicamente necessários.

A democracia pluralista e radical se caracterizaria pela amplificação das lutas emancipatórias nas instituições e espaços públicos. As instituições públicas democráticas não seriam repressoras, mas mediadoras dos conflitos sociais:

el enfrentamiento agonal, lejos de representar un peligro para la democracia, es en realidad su condición misma de existencia. Por cierto que la democracia no puede sobrevivir sin ciertas formas de consenso -que han de apoyarse en la adhesión a los valores ético-políticos que constituyen sus principios de legitimidad y en las instituciones en que se inscriben-, pero también debe permitir que el conflicto se exprese, y eso requiere la constitución de identidades colectivas en torno a posiciones bien diferenciadas. Es menester que los ciudadanos tengan verdaderamente la posibilidad de escoger entre alternativas reales. (MOUFFE, 2004)

As ações afirmativas, como paradigma de uma cultura política socialista e democrática, configuram-se numa linguagem específica de intercâmbio civil, cujas regras prescrevem normas de conduta que orientam na busca de satisfações auto-eleitas e na realização de ações auto-eleitas, conforme uma preocupação pública com o bem coletivo, publicamente definido, tornando-

se uma forma coletiva de identificação entre as exigências democráticas que se apresentam em uma variedade de movimentos sociais, sujeitos políticos e de direito: de negros, de mulheres, de trabalhadores, de *gays*, de ecologistas. As ações afirmativas apontam, como sua possibilidade, para a construção de uma agenda política comum, uma cadeia de equivalências entre suas demandas, articulando-as, sem perder as diferenças e a pluralidade como elementos constitutivos dos sujeitos políticos como cidadãos democráticos radicais, pluralidade expressa nas demandas e agendas diversas. As ações afirmativas confrontam:

los límites que impone la extensión del pluralismo debido a que algunos de los derechos existentes se han constituido en la auténtica exclusión o subordinación de los derechos de otras categorías. Para reconocer nuevos derechos es preciso primero construir esas identidades (Ibidem)

Sendo preciso, pois, levar em consideração as diferentes relações sociais e as distintas posições subjetivas em que são pertinentes: raça, etnicidade, classe, gênero, orientação sexual etc. Ademais, as ações afirmativas, enfim, fazem parte de processos políticos concretos de construção das identidades e dos sujeitos políticos, sempre de maneira precária e transitória.

Assim, o projeto de uma legítima democracia racial propõe a convivência de uma pluralidade de raças, mediante a adoção das ações afirmativas não apenas como políticas públicas de reparação de desigualdades historicamente construídas, mas como paradigma de uma cultura política democrática e pluralista que orienta a formulação daquelas políticas. Para tal, é preciso destacar nos projetos de ações afirmativas a centralidade das entidades negras como fatores importantes para o desenvolvimento econômico e social da população negra local, regional, nacional e internacional.

Através do fortalecimento institucional e da abertura de espaços públicos de participação política dos movimentos sociais negros, deve-se buscar o desenvolvimento da participação e capacidade organizativa desses movimentos, que, em seu protagonismo cultural, social e político nos espaços públicos, fortaleceriam valores, práticas e instituições democráticas, mediante a realização das ações afirmativas. A principal ação afirmativa é a de fortalecimento da organização e ação políticas do povo negro, como forma de emancipação. Daí que as ações afirmativas não comecem nem terminem no Estado, mas sempre passem por ele como garantia de exigibilidade e realização de direitos.

Em vista disso, é importante um processo de articulação e coordenação entre projetos individuais e setoriais e dos atores envolvidos, superando ações pontuais e fragmentadas em direção a uma agenda para a erradicação da pobreza via a erradicação das desigualdades raciais. A desigualdade racial não se confunde com a pobreza, sendo esta um dos efeitos mais deletérios daquela. Por isso, uma Agenda Negra, tal como a Agenda Marrom (que se preocupa com a qualidade sanitária e ambiental das populações urbanas) e a Agenda Verde (que direciona o olhar na concentração de esforços relativos à preservação do meio ambiente), tem como finalidade contribuir para o desenvolvimento sustentável através da emancipação da população negra, fazendo-a participar em condições de igualdade no desenvolvimento econômico, social, político e cultural com as conseqüentes e positivas decorrências das ações. A Agenda Negra não vem substituir as demais agendas, mas completá-las, reconhecendo a diferença das relações raciais e a sua problemática. Ademais, como agenda de efetivação dos direitos humanos, a Agenda Negra deve potencializar o enraizamento de concepções individuais e coletivas como padrão de relações sociais, o descentramento das fontes de Direito e das formas de resolução de conflitos, a noção de responsabilidade compartilhada, a transnacionalização de ações e agentes, buscando estratégias de realização do Plano de Ação de Durban, e orientando as relações internacionais para inclusão no desenvolvimento internacional de países com população negra, assim como de concepções de civilidade e dignidade humana.

A Agenda Negra, portanto, se apresenta não apenas como uma agenda para o povo negro, mas uma agenda *do* povo negro para o Brasil, tomando o negro como uma das perspectivas de onde se pode interpretar e transformar o Brasil, enquanto um dos parâmetros da realidade nacional (Guerreiro RAMOS, apud SANTOS, 1995).

4. RELAÇÕES RACIAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Segundo Amartya Sen, o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades substantivas de que as pessoas desfrutam, levando o tipo de vida que têm razão para valorizar:

Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna a 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. (SEN, 2000:29).

O desenvolvimento, portanto, deve remover as principais fontes de privação de liberdade: pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos, repressão do Estado, discriminação social, exclusão, exploração etc.

O problema central para uma noção de desenvolvimento baseada na expansão e consolidação de liberdades substantivas apresenta-se quando tais liberdades de uns se atrelam à exploração, dominação e sujeição de outros. É o que se dá nas relações de classe, gênero e raciais: o desenvolvimento deve, então, ser entendido como processo de emancipação. O desenvolvimento deve passar pela superação dessas relações a nível local, regional, nacional e internacional. Uma agenda de desenvolvimento baseada nesta concepção deve partir da identificação daquelas relações de poder e das lutas emancipatórias intestinas a uma cultura, um território, uma comunidade, apontando e orientando estratégias para emancipação:

A violação dos direitos humanos não é (...) apenas uma questão de educação ou de cultura das populações (...), mas sim resulta de tentativas de criar, aumentar ou manter situações de privilégio que a concentração de poder permite a seus beneficiários usufruir (GUIMARÃES, 1998: 1039).

Considerando-se, ademais, que as pessoas de ascendência e aparência africanas correspondem a quase metade da população brasileira (45,3% - PNAD/IBGE, 1999), defende-se que a questão da desigualdade racial não é uma questão de mero interesse particular, mas de interesse público. A questão racial está longe de ser um problema menor ou típico de minorias. Os dados quantitativos a seguir apresentados mostram que a distância entre negros e brancos no Brasil é fruto de uma política discriminatória e de uma cultura mantenedora de um *status* que nenhum ser humano desejaria por opção, inépcia ou vontade. As avaliações oficiais são realizadas através de parâmetros universalistas¹, os quais sempre foram adotados para avaliação de políticas públicas, seja para gestão do desenvolvimento humano, social e econômico seja para mostrar resultados e/ou ganhos da população a partir de ações político-governamentais.

Todavia, quando se considera o recorte racial e se faz uma análise comparativa, os dados sob o ponto de vista do progresso e dos ganhos para a população negra se apresentam drasticamente diferentes: a avaliação das políticas públicas, embora continue positiva, revela uma nova realidade, que não modifica, nem invalida, a conclusão anterior, contudo,

¹ Parâmetros universalistas - são critérios genéricos que consideram o todo como referência para a análise de qualquer uma das suas partes. Assim, neste sentido, e por este critério, recortes de raça, gênero, etnia e outros recortes não são levados em consideração, de *per si*, quando os dados são apresentados de forma ampla.

prova e comprova, que, embora as melhoras tenham acontecido para brancos e não-brancos, a desigualdade entre ambos os grupos tem aumentado. O acesso de brancos e negros aos seus direitos é desigual, mesmo quando ambos têm suas condições de vida melhoradas.

- No ano de 1991, IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano) dos negros era 0,608, colocaria o Brasil Negro entre a 101^a e a 102^a posição do ranking internacional (em 1990, entre a Coréia do Norte e a Mongólia). Em 2000, o IDH-M dos negros passou para 0,703, entre a 104^a e a 105^a posição (em 2000, entre El Salvador e a Moldávia).
- Em 1991, o IDH-M dos brancos era 0,745. Em 1991, este valor correspondia a uma posição entre a 65^a e a 66^a posição no ranking mundial (entre a Geórgia e a Jamaica). No ano 2000, o IDH-M dos brancos era 0,814. Este valor colocaria o Brasil Branco na 44^a posição, correspondendo ao mesmo valor de São Cristóvão e Nevis.

Portanto, o "Brasil Negro" teria descido 3 lugares no "ranking" internacional do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), enquanto o "Brasil Branco" teria subido 21 posições. Ademais, os negros em 1999 representavam 45% da população brasileira, mas correspondiam a 64% da população pobre e 69% da população indigente. Os brancos, por sua vez, eram 54% da população total, mas somente 36% dos pobres e 31% dos indigentes (Cf. HENRIQUES, 2001). O percentual de pobres caiu para ambos os grupos raciais durante a década de 90, mais caiu mais intensamente entre brancos do que entre negros.

Uma Agenda Negra deve levar em conta, ainda, o fato de que a maior parte dos pobres é negra e está no Nordeste, e que o desenvolvimento regional e a desigualdade racial têm fortes vínculos. Os negros (pretos e pardos) representam 70,11% da população do Nordeste (Gráfico 1). Por outro, 64,49% dos pardos residem no Nordeste, enquanto 30,14% dos pretos residem nessa região (gráfico 2). (Fonte: PNAD apud HENRIQUES, 2001)

Gráfico 1

Cor	Regiões					(Em%)
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
Amarela	0,37	0,08	0,17	0,75	0,49	
Branca	46,21	29,72	28,12	64,02	83,62	
Indígena	0,46	0,08	0,84	0,07	0,21	
Parda	49,42	64,49	68,55	28,42	12,64	
Preta	3,53	5,62	2,32	6,72	3,03	
Total	100	100	100	100	100	

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999.

Gráfico 2

Distribuição da População por Cor segundo Região – 1999 (Em%)

Cor	Regiões					Total
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
Amarela	5,60	5,20	1,86	71,21	16,13	100
Branca	6,01	15,92	2,62	51,78	23,66	100
Indígena	20,00	14,53	25,84	19,61	20,02	100
Parda	8,70	46,72	8,65	31,09	4,84	100
Preta	4,61	30,14	2,17	54,49	8,60	100

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999.

Quanto à distribuição da pobreza, 38,6% dos pobres brasileiros são negros (pretos e pardos) e residem no Nordeste (gráfico 3). Por outro lado, 60,6% dos pardos pobres estão no Nordeste e 46,4% dos pretos pobres residem nessa região (gráfico 4). Veja-se que, ainda que a maioria dos que se declararam pretos resida no Sudeste (gráfico 2: 54,49%), a maioria dos pretos pobres reside no Nordeste.

Gráfico 3

Distribuição da População Pobre do Brasil por Cor e Região – 1999 (Em%)

Cor	Regiões				
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Branca	2,6	11,9	2,1	8,8	8,7
Parda	4,6	35,4	7,1	9,1	2,5
Preta	0,4	3,2	0,2	2,3	0,7

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999.

A desagregação dos dados nesta tabela não assegura representatividade estatística para as populações de origem indígena e asiática.

Gráfico 4

Distribuição da População Pobre por Cor segundo a Região – 1999 (Em%)

Cor	Regiões				
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Branca	5,0	33,2	4,2	34,0	23,7
Parda	5,5	60,6	9,1	20,2	4,6
Preta	3,8	46,4	2,2	39,4	8,3

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999.

A desagregação dos dados nesta tabela não assegura representatividade estatística para as populações de origem indígena e asiática.

Estes dados mostram como parte da pobreza do Nordeste é devida aos elevados índices de desigualdade racial nesta região. A desigualdade racial é fator de grande peso na reprodução da pobreza, ainda que não se confunda com ela. Portanto, apresenta-se a necessidade de considerar a dimensão

geográfica e regional na construção de políticas de ações afirmativas ou, dito de outra forma, é preciso pensar as políticas regionais como políticas afirmativas e vice-versa. Em vista disto, reafirma-se a necessidade de utilização das ações afirmativas não apenas como forma de políticas públicas, mas como paradigma ou cultura política que valoriza a diferença e a pluralidade como direitos humanos e como condições indispensáveis à consolidação de uma democracia pluralista e de um desenvolvimento sustentável. Podemos, então, afirmar que nenhum projeto de desenvolvimento humano, social e econômico, regional e nacional, será sustentável se não contemplar a dimensão racial da população brasileira. Isso é o que já afirmava Guerreiro Ramos na década de 50 do século passado:

(...) desde que se define o negro como um ingrediente 'normal' da população do país, como povo brasileiro, carece de significação falar do problema do negro puramente econômico, destacado do problema geral das classes desfavorecidas ou do pauperismo. O NEGRO É POVO, no Brasil. Não é um componente estranho de nossa demografia. Ao contrário, é a sua mais importante matriz demográfica. (...) O negro no Brasil não é anedota, é um parâmetro da realidade nacional. (RAMOS, 1957,157 APUD SANTOS, 1995: 26).

As desigualdades entre brancos e não brancos (em especial negros e índios) no âmbito da sociedade, merecem ser compreendidas e trabalhadas como uma questão do desenvolvimento nas dimensões política, econômica e social. Não é possível desenvolvimento sustentável local, regional ou nacional que não leve em consideração a questão da desigualdade racial.

(...) a pobreza é um dos mais agudos problemas econômicos do país, mas a desigualdade - principal determinante da pobreza - é o maior problema estrutural do Brasil. (...) Desnaturalizar a desigualdade econômica e social no Brasil passa, portanto, de forma prioritária, por desnaturalizar a desigualdade racial. (HENRIQUES, 2001: 2).

Estudos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) demonstram que a raça ou origem étnica é fator determinante para o *status* socioeconômico das pessoas através da América Latina. Os Estudos sugerem que países tais como Bolívia, Brasil, Guatemala e Peru reduziram a pobreza cerca de 25%, se os não-brancos tivessem o mesmo *status* socioeconômico do branco². O

² IDB RESEARCH DEPARTMENT MEMORANDUM, junho de 2000.

PIB do Brasil cresceria 25% se os afrodescendentes obtivessem o mesmo nível de educação e de inserção no mercado de trabalho que os brancos³. Para que outros países possam reproduzir o sucesso econômico chinês e indiano, Deepak Nayar, economista indiano, vice-presidente da Universidade de Delhi, recomendou, na 11a. Sessão da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), em São Paulo, "uma política de ação afirmativa, semelhante à utilizada nos Estados Unidos para garantir que as minorias raciais e econômicas tenham seu espaço no sistema educacional ou no mercado de trabalho" (apud PARDINI, 2004). Paixão também expressa isso:

A constatação a que chegamos é a de que, se por um lado uma mudança na atual orientação da política neoliberal e subordinada de governo parece ser uma das exigências para a superação da crise social, por outro lado, do ponto de vista da questão da integração social, massiva da população negra e da redução das disparidades raciais, a mudança pura e simples da filosofia de gestão da economia, conquanto necessária, é insuficiente. Dito de outra forma, não basta o governo voltar a incrementar o desenvolvimento econômico: é preciso que o problema da promoção da cidadania dos afro-descendentes se torne uma política de Estado, assim como, aliás, já foi uma política de Estado - ao menos durante a primeira metade do século XX - a sua exclusão. Tal fato independe da matriz ideológica do Partido que estiver no governo, mas se torna especialmente importante no caso das agremiações de esquerda, justamente as que mais têm defendido um novo modelo de desenvolvimento para o país e que vêm sendo, em grande medida, refratárias à adoção de políticas especificamente voltadas para os afro-descendentes. (PAIXÃO, 2003, 134)

É necessário discutir e conceituar e distinguir raça e etnia, incorporando-as como dimensões em todos os componentes e ações dos projetos de desenvolvimento.

A sociedade brasileira construiu e sedimentou as diferenças entre brancos e negros a partir das crenças e normas de cada representação social, o que implica a reprodução das desigualdades nas relações de poder não apenas entre brancos e negros, mas entre os próprios negros, de acordo com gênero, idade, religião, posição social etc. Não é, pois, sustentável a implementação

³ ZONISEIN, 1999.

de programas de apoio ao desenvolvimento, principalmente com base no local, que não contemplem uma intensa e firme observação das questões de "raça"/etnia. Do contrário, reforçar-se-ão as estruturas existentes que inibirão o acesso com igualdade de condições como também o controle dos bens ativos do desenvolvimento. O novo paradigma do desenvolvimento deve contemplar a emancipação das comunidades, em sua diversidade e individualidade, como impulsionadora do resgate da autonomia, da solidariedade e mudança nas relações sociais baseadas no respeito e valorização do ser humano, como agente de mudanças. Ademais, este novo paradigma deve superar, por um lado, a invisibilidade das relações raciais desiguais, enquanto relações de poder, provocada pelo "mito da democracia racial" e por, outro lado, o paradigma universalista (ou eurocêntrico) nas políticas de públicas e de desenvolvimento, que reforçam aquela invisibilidade. Segundo este paradigma, as identidades raciais ou étnicas, em sua natureza particularista, são inconciliáveis com o Estado-nação moderno (euro-ocidental) e indicativos da situação de *minoría*. Para este paradigma, presente nas metodologias de desenvolvimento, o último se dá pela superação necessária daquelas identidades e seus valores, expressão dos particularismos, do não-moderno, do tradicional, do primitivo e subdesenvolvido. O paradigma universalista é, na verdade, hegemonia eurocêntrica, isto é, universalização dos particularismos euro-ocidentais: a particularidade do particular é subvertida por sua função de representar o universal, vindo a ocupar - no interior do campo das diferenças sociais e políticas - um papel hegemônico: é o caso do homem branco, a partir do qual as outras identidades só conseguem se definir como minorias, diferenças, particulares, não-modernos, tradicionais... A hegemonia eurocêntrica freqüentemente se propõe transformar a mentalidade e as tradições das comunidades humanas consideradas subdesenvolvidas: "Esse tipo de visão, que apenas enxerga nas tradições autóctones seus aspectos negativos ou retrógrados, não poderá incorrer num erro fatal e grosseiro?" (VERHELST, 1992:13).

Declararmo-nos todos iguais na instauração de uma "Ordem Republicana e Democrática", "(pós-)colonial", quando uns são mais iguais que os outros, é ocultar as desigualdades raciais geradas pela "velha ordem colonial". Não se corrigiram as desigualdades históricas, nem se enfrentaram as relações de poder nelas baseadas e que as reproduzem: para a Diáspora Africana, no Brasil, o governo, as leis, o estatuto da propriedade e o desenvolvimento são, no fundo, a continuação, em seus efeitos, não corrigidos, mas reproduzidos por outros meios, da guerra, da escravidão, da colonização e do processo civilizatório. É essa continuidade que as ações afirmativas buscam romper.

Em suma, é preciso de um lado, duvidar se o império euro-ocidental no mundo é tão claramente de *valor* universal quanto decerto é de *importância* universal; por outro lado, rejeitar a crença na racionalidade da modernização, bem como de sua suposta inevitabilidade.

5 AÇÃO AFIRMATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS

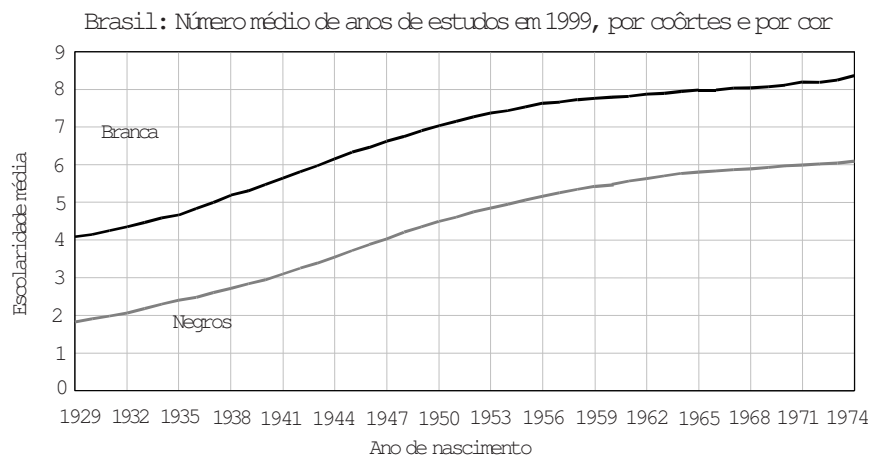
A luta pela efetivação de direitos humanos deve consistir no combate às violações, mediante a reivindicação de reparações às vítimas e de punição de autores, mas, paralelamente, na luta por políticas públicas de desconcentração de poder nas diversas esferas. As políticas são uma disputa entre reivindicações, agendas e projetos, campo no qual os poderes sociais que se autopromovem, conflitam e colidem acerca de questões centrais para a reprodução do poder social como um todo, mediante aquelas políticas. As ações afirmativas podem se configurar como um projeto contra-hegemônico de redefinição de valores, normas e crenças (igualdade, mérito, democracia, justiça) que compõem nossa cultura política, e de fortalecimento do Estado Democrático de Direito e de Bem-Estar Social, como aparato institucional para mudanças estruturais. Isto se dá pelo engajamento na luta emancipatória dos grupos subalternos e vulneráveis, corrigindo as relações desiguais de poder nas esferas econômica, política e cultural. É, no meu entendimento, um contra-senso defender políticas de ações afirmativas em educação e saúde, em um Estado liberal que não assume o papel de garantir educação e saúde. De outra forma, as ações afirmativas acabarão cumprindo o papel de substitutas de políticas sociais universais, reforçando sua redução e flexibilização neoliberais. Ao contrário, as ações afirmativas devem ser tratadas como necessárias, mas complementares das políticas universais, conforme tentaremos defender mais abaixo.

Tratar as pessoas como iguais pode gerar maiores desigualdades entre elas, pois não leva em conta as diferentes necessidades que elas possuem, ademais, encobrendo essas diferenças, impede, mesmo, que se constatem e mensurem aquelas desigualdades.

(...) é no exame e debate exaustivo de políticas públicas, de sua elaboração e execução que se encontram as oportunidades para promover a desconcentração de poder. É, por tanto, na arena política mais ampla e coletiva que a luta mais eficaz pelos direitos humanos pode vir a triunfar de fato, isto é pode eliminar as causas mais profundas das violações. (GUIMARÃES, 1998: 1044).

Vejamos alguns exemplos retirados da pesquisa realizada por Roberto Martins, diretor do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal⁴:

Gráfico 1



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999.

Nota: A população negra é composta por pretos e pardos.

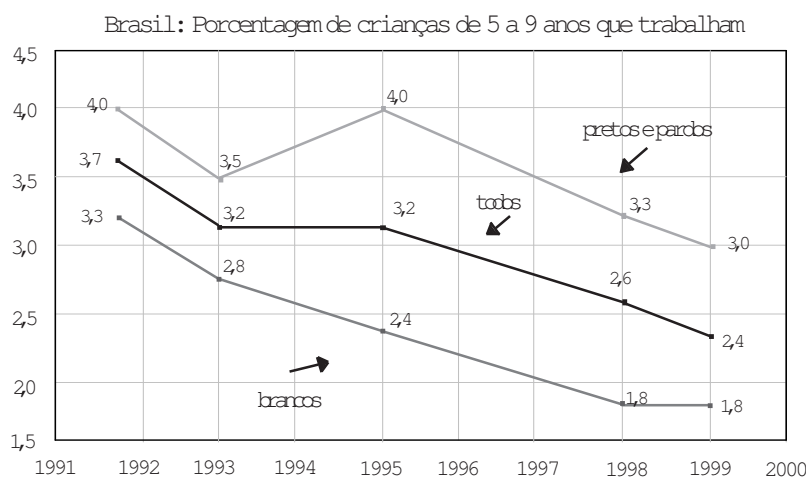
Este primeiro gráfico refere-se à evolução dos anos médios de escolaridade das pessoas nascidas entre 1929 e 1974. Pode-se constatar um aumento médio de cerca de três anos na escolaridade do brasileiro: uma melhora significativa na situação educacional da população. Este dado conduz a uma avaliação positiva das políticas públicas de educação. E esta seria a avaliação feita conforme os parâmetros universalistas adotados para avaliação das políticas públicas e para gestão do desenvolvimento humano, social e econômico. Todavia, quando se atenta para o recorte racial dos dados, apresenta-se uma nova realidade que, se não modifica a conclusão anterior, altera-lhe o significado: o aumento da escolaridade média atingiu tanto os negros, quanto os brancos, mas, em nenhum momento, reduziu-se, significativamente, a desigualdade entre os dois grupos. Os negros permanecem, em média, com pouco mais de dois anos a menos de escolaridade que os brancos, num intervalo de 45 anos. Esta realidade parece problematizar, senão pôr em questão, a capacidade que as políticas universalistas de educação têm para reduzir ou eliminar as desigualdades raciais - afinal, as políticas de educação não foram as mesmas para brancos e negros? O mais crítico deste diagnóstico é que tal fenômeno permaneceu invisível pelo paradigma universalista, reforçado pelo "mito da democracia racial brasileira", produzindo a ausência de dados e mesmo de parâmetros e metodologias específicas para lidar com a diversidade nas desigualdades.

⁴ Todos os gráficos apresentados estão disponíveis no site do IPEA, numa apresentação feita por Roberto Martins (www.ipea.gov.br/pub/Desigualdades_raciais.ppt)

Se o gráfico anterior apresenta uma tendência de manutenção das desigualdades pelo paradigma universalista das políticas públicas, o gráfico 2 apresenta o aumento das desigualdades gerado por este paradigma que visa, justamente, à redução e, mesmo, à eliminação das desigualdades.

A curva central mostra justamente a informação que é utilizada pelo paradigma universalista, apresentando uma redução de 1,3% na taxa de trabalho infantil entre as crianças de 5 a 9 anos de idade no decorrer da década de 90. Há uma pequena estabilização na queda da taxa de trabalho infantil entre os anos de 1993 e 1995. Contudo, com a desagregação dos dados conforme a variável "raça", percebe-se um comportamento diferenciado das curvas, conforme se refira às crianças negras ou às crianças brancas. Numa primeira aproximação, constata-se que o trabalho infantil entre as crianças negras é maior do que entre as crianças brancas e assim permanece durante toda a década. Ademais, o referido período de estabilização, na verdade, representa um período de queda significativa do trabalho infantil entre as crianças brancas, enquanto ocorre uma elevação proporcional do trabalho infantil das crianças negras, cujas taxas, quando agregadas, apresentam um comportamento estável.

Gráfico 2

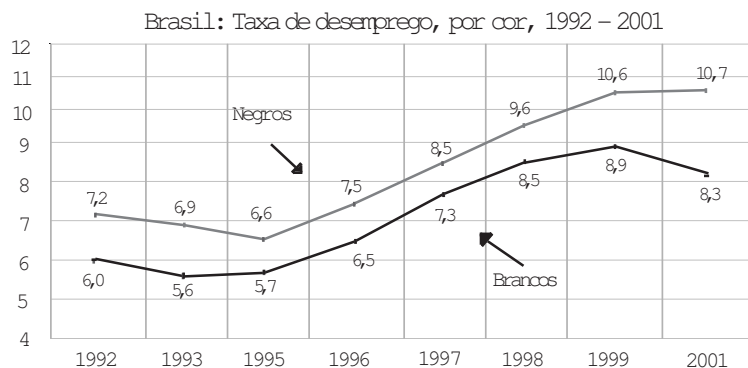


Fonte: IPEA, com base no PNAD, IBGE.

Posteriormente, acontece uma queda acentuada da taxa das crianças negras, de forma que, no final da década, a taxa de trabalho infantil dos negros foi 1% menor do que no início da década, apresentando uma melhoria desse indicador social na população negra. Porém, quando comparamos as curvas das "raças" durante toda a década, notamos que, apesar da melhora absoluta tanto de negros quanto de brancos, a desigualdade das taxas de trabalho infantil entre negros e brancos, que no início da década era de 0,7%,

aumentou para 1,2%. As políticas de erradicação do trabalho infantil, inadvertidamente, geraram desigualdade entre as crianças negras e brancas de 5 a 9 anos. Portanto, uma política pública que não leve em conta a dimensão racial corre o risco de não ser eficiente.

Gráfico 3



Fonte: IPEA, com base no PNAD, IBGE.

Algo similar acontece com as taxas de desemprego da população economicamente ativa por cor. Essas taxas foram crescentes em quase toda década de 90. A população negra apresentou as piores taxas de desemprego durante toda a década, cuja curva é praticamente paralela à curva do desemprego da população branca. Porém, no início do novo século houve uma elevação da desigualdade nas taxas de desemprego dos dois grupos. Se no início da década a diferença entre as taxas era de 1,2%, no início da nova década, é de 2,4%. Ou seja, ainda que o crescimento do desemprego tenha atingido toda a população brasileira, seu crescimento foi mais acelerado entre os negros. Uma política de geração de emprego e renda que não dê conta dessa diversidade na desigualdade não será sustentável, pois aumenta a desigualdade racial, aumentando a tensão social.

Gráfico 4

Brasil: Proporção e números de pobres e de indigentes, por cor, 1992 e 1999

	Proporção (%)		Números (milhares)		
	1992	1999	1992	1999	Variação (%)
Pobres					
Total	41	34	57.329	52.866	-8
Brancos	29	23	22.109	19.008	-14
Negros	55	48	35.099	33.638	-4
Indigentes*					
Total	19	14	27.130	22.329	-18
Brancos	12	8	8.966	6.861	-23
Negros	29	22	18.092	15.374	-15

Fonte: IPEA, com base nas PNAD 1992 e 1999.

Nota: o número de indígenas está incluído no número de pobres, e não deve ser somado a eles.

Aqueles fenômenos, apresentados nos gráficos, de aumento da desigualdade racial ocultado na melhoria dos indicadores sociais confluem para o fenômeno da pobreza. O gráfico 4 apresenta a redução de 8% na porcentagem da pobreza e 18%, da indigência. Todavia, enquanto em 1999, 48% dos negros são pobres, 23 % dos brancos o são. Sendo, respectivamente, 22% e 8% indigentes. Além disso, essa gritante diferença entre a situação de pobreza e indigência é resultante da diferença na magnitude da queda de suas proporções entre negros (-4% e -15%, respectivamente) e brancos (-14% e -23%), ou seja, a redução da pobreza, ainda que tenha atingido a ambas as "raças", foi maior entre os brancos do que entre os negros, aumentando a desigualdade entre os dois grupos.

Em suma, políticas públicas universais de educação, trabalho, e outras, são necessárias, mas não suficientes para eliminar as desigualdades raciais, gerando desenvolvimento sustentável. É preciso, pois, a adoção de ações complementares que dêem conta de reduzir e eliminar as desigualdades raciais que as políticas universalistas não dão conta, aumentando, assim, sua eficiência e efetividade.

6 CONCLUSÃO

As ações afirmativas exigem a redefinição de nossos ideais, valores e instituições, enfim, de nossa cultura política. São a continuação da luta dos movimentos sociais pela conquista de espaços nas esferas sociais, políticas e jurídicas da sociedade brasileira nos processos de modernização do Estado e da própria sociedade. Noções como direito, igualdade, democracia, cidadania, liberdade, consagradas pelo projeto filosófico da modernidade, não são negadas, mas ressignificadas em um pensamento político que visa ampliar e radicalizar aquele projeto de modernidade, contra universalismos excludentes, mas, também, contra particularismos fundamentalistas, contra racionalismos totalitários ou irracionalismos relativistas. O perspectivismo e pluralismo pressupostos pelas ações afirmativas não se confundem com relativismo. As ações afirmativas não são ações particularistas, mas universalizadoras de direitos pela inclusão do particular. Gostaríamos de encerrar com mais uma citação de Paixão:

(...) cada vez mais se evidencia que o tema das relações raciais ocupa um papel central nas celeumas de nosso regime democrático e da qualidade de nosso tecido social. Assim, simplesmente não há como superar as injustiças sociais e a exclusão em nosso país sem que o negro, e o seu movimento organizado, seja o ponto de partida e o ponto de chegada das análises e das políticas. (2003:134)

Para tal, o mesmo deve acontecer com nossa filosofia política, reconhecendo a importância das relações raciais como relações políticas, e esperamos, com este texto ter contribuído nesta direção.

Key words:

Affirmative Actions, Black men and women, Human Rights, development, public policy.

ABSTRACT: The aim of this paper is to present a broader approach to Affirmative Action while taking into account its ethical and political meanings. Such an approach would have to consider affirmative action not only as a social policy, but also as a paradigm, a philosophy and a method for a leftist political agenda. The text will be divided into four sections where we intend to show the relations of affirmative action with Human Rights, democracy, development and social policy, respectively. In each of these sections, we reflect on the contributions that a Black Political Agenda could make towards the consolidation of a fair, democratic and developed society.

BIBLIOGRAFIA

GUIMARÃES, Antônio. **Classes, Raças e Democracia**. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Ed. 34, 2004.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. "Direitos Humanos e Neo-Liberalismo". in: PINHEIROS, P. S. & GUIMARÃES, S.P. **Direitos Humanos no Século XXI**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/Fundação, 1998.

HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de vida na década de 90**. Brasília: Texto para Discussão no. 807, julho de 2001. ISSN 1415-4765

IDB RESEARCH DEPARTMENT MEMORANDUM, junho de 2000.

MARTINS, Roberto. **Desigualdades Raciais no Brasil**. In: Temas Especiais. www.ipea.gov.br/TemasEspeciais/especiais.php

MOUFFE, Chantal. "Ciudadanía Democrática y Comunidad Política". in: **El Retorno de lo Político**. <http://www.politica.com.ar/teoriapolitica/Mouffe-retornopolitico-cap4.htm>, acessado em 12.04.2004

PAIXÃO, Marcelo. **Desenvolvimento Humano e Relações Raciais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

PARDINI, Flavia. A conspiração do silêncio. **Carta Capital**. 23 de junho de 2004 - Ano X - Número 296.

SANTOS, Joel Rufino dos "O negro como lugar". Em Ramos, G. **Introdução crítica à sociologia brasileira**. Rio de Janeiro, UFRJ. 1995.

RAMOS, G. **Introdução crítica à sociologia brasileira**. Rio de Janeiro, UFRJ, 1995

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VERHELST, Thierry G. **O direito à diferença**. Petrópolis: Vozes, 1992.

ZONISEIN, Jonas. **Économic Gains from Ending Long-Term Discriminations against Blacks in Brazil, South Africa, and the United States**. mimeo, Michigan State University, 1999.