As políticas de ação afirmativa como instrumentos de universalização dos direitos

Alexandre do Nascimento

Na atual agenda política brasileira, as chamadas ações afirmativas estão em destaque. Durante a campanha eleitoral, o atual presidente da república, a partir dos diagnósticos e propostas apresentadas por organizações do movimento social negro brasileiro, explicitou à sociedade através do documento "Brasil sem racismo" o compromisso do seu governo com a redução (e superação) das imensas desigualdades raciais. Segundo o documento, esse compromisso deve ser consubstanciado através de políticas específicas, sem abandonar as políticas universais.

Esse compromisso é resultado da luta histórica do movimento social negro que, como principal protagonista intelectual e militante do anti-racismo no Brasil, trabalhou quase um século para que o racismo fosse reconhecido pela sociedade e pelo Estado brasileiro. Somente na década de 1990 e após muita pressão do movimento negro, o governo federal brasileiro, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, decidiu reconhecer publicamente a existência do racismo e suas conseqüências no Brasil, dando início a um processo de discussão sobre o problema e implementando algumas tímidas medidas de combate ao racismo. Um dos resultados positivos dessa luta histórica é que hoje, mesmo com resistência de alguns setores da sociedade, não é mais possível negar que o racismo é uma questão presente na realidade concreta e que é necessário um amplo debate, tanto no sentido da sua superação, quanto no sentido da superação das desigualdades raciais. Esse é um tema relativamente novo no debate político no Brasil.

Foi, portanto, a luta do movimento negro que fez com que ganhasse espaço no debate sobre políticas públicas o conceito de ação afirmativa – políticas temporárias e específicas de promoção de igualdade de oportunidades e condições concretas de participação na sociedade.

Na perspectiva dos movimentos sociais, as ações afirmativas não são o fim das lutas sociais anti-racistas – são as próprias lutas. E, como tais, são ações de afirmação de identidade e produção de direitos. Como políticas públicas e institucionais resultantes dessas lutas, as ações afirmativas constituem intervenções nas instituições, com o objetivo de promover a diversidade sócio-cultural e a igualdade de oportunidades entre os di-

versos grupos sociais – sobretudo entre os grupos étnico-raciais de uma sociedade. A compreensão é a seguinte: no processo de combate ao racismo, são necessárias políticas que devem ir além de leis que proclamem a igualdade de todos e leis que visem punir as práticas racistas e discriminatórias; essas políticas devem atacar as desigualdades raciais, com medidas que intervenham diretamente nas instituições para garantir a presença dos grupos sociais discriminados, como é o caso da população negra. Esse é o sentido das cotas raciais (ponto mais polêmico do debate), dos programas educacionais (tais como metodologias, currículos, revisão de livros didáticos e formação de educadores), das políticas de acesso e permanência nas universidades e das políticas de valorização cultural, todas defendidas pela maioria dos ativistas do movimento negro como forma de integração da população negra, de superação de preconceitos e atitudes discriminatórias e de recomposição das relações sociais.

Entretanto, no contexto dos debates que se travam na sociedade, as políticas de ação afirmativa são comumente definidas como políticas compensatórias, específicas, focalizadas, sendo, portanto, opostas ao ideal republicano de igualdade e direitos universais, que devem ser materializados através de políticas também universalistas, aquelas definidas como "para todos". Por um lado, trata-se de um alerta, pois pensar políticas de ação afirmativa sem pensar em democratização de direitos surge como um equívoco, pois o verdadeiro objetivo dos movimentos sociais é a universalização dos direitos, a constituição material daquilo que a constituição formal define como direitos da cidadania. Por outro lado, trata-se de uma concepção estreita do que significa ação afirmativa, que não leva em consideração o seu potencial constituinte, à medida que o que está instituído e socialmente aceito (caso das desigualdades e dos privilégios coorporativos) está sendo profundamente questionado pelos defensores de tais ações e pode sofrer abalos significativos se algumas políticas forem implementadas.

A tese que defendemos é que as políticas de ação afirmativa são – e assim devem ser pensadas e tratadas pela sociedade – políticas de universalização de direitos. Mesmo caracterizando-se como tratamento específico para determinados grupos sociais em situação social-histórica de desvantagem, tais políticas podem fazer parte de uma estratégia de promoção de igualdade entre os diversos grupos de uma dada sociedade. Ou seja, no processo de democratização que desejamos ver instaurado no Brasil, o conceito de ação afirmativa e as políticas concretas que surgem a partir dele são instrumentos fundamentais, que nasceram nas lutas de afirmação de identidade, de cidadania e de direitos dos

movimentos sociais. Ao se constituir essa opção, que é uma opção ética, afirma-se a defesa do direito de viver com dignidade, com liberdade e com iguais possibilidades de participação (e de acesso aos bens materiais e imateriais). Podemos afirmar que uma política de democratização consiste na criação daquilo a que, necessariamente, todos devem ter acesso, criando os meios que assegurem esse acesso. É nesse ponto que o conceito de ação afirmativa é importante. Voltaremos a isso mais adiante.

Há, porém, questões ainda não resolvidas. Uma delas é o fato de que "*no Brasil... a raça não é considerada um elemento central na construção das desigualdades*"(Telles, 1996) e que "*não há um consenso substancial na sociedade sobre a desigualdade racial, premissa fundamental para ensejar a adoção de políticas afirmativas*" (Martins, 1996). Ou seja, a sociedade parece ainda não estar convencida da importância das políticas de ação afirmativa com foco na população negra, mesmo que, em muitos casos, reconheça a existência de discriminações e desigualdades raciais. Outro aspecto a considerar é que nossa formação republicana dificulta a aceitação de critérios desiguais de acesso aos direitos. Ora, somos todos iguais perante a lei, mas, nas práticas sociais concretas, o acesso aos direitos é feito de forma privilegiada, como se existissem grupos que são "mais importantes" ou "mais iguais" que outros. Isso é, inclusive, o que define o racismo: a crença na existência de raças humanas e na superioridade de umas raças sobre outras. Em nossa experiência histórica, a crença sobre a superioridade da raça branca definiu formações sociais, institucionais, jurídicas e até ensejou políticas públicas de branqueamento.

Além disso, em nossa experiência histórica, existem experiências de ação afirmativa para outros grupos sociais. É o caso, dentre outros exemplos, da lei dos 2/3, que garantiu que 2/3 os postos de trabalho nas empresas fossem destinados a trabalhadores brasileiros; da lei que garante 30% de mulheres nos partidos políticos; da cota de deficientes físicos e portadores de necessidades especiais nos concursos públicos; das lutas por reforma agrária; dos programas de renda mínima.

A importância fundamental das políticas de ação afirmativa está no fato de que são políticas de recomposição do social, do econômico, do político e do cultural, pois abalam estruturas constituídas e naturalizadas na sociedade. As políticas de cotas inserem-se nesta lógica, pois abalam a idéia de mérito fortemente interiorizada em todos nós. Vale lembrar que o que define mérito é merecimento e não competência. E, além disso, as políticas de cotas abalam outra idéia também interiorizada na sociedade, a idéia

de participação como partilha, aquela que alimenta a fórmula "crescer o bolo, para depois dividir", dividir em partes não necessariamente iguais, partilhar de acordo com o mérito (merecimento, lugar social) de cada um. Nas palavras de Castoriadis (1987, p.370) *"partilhar é dar excluindo ... é distribuição/atribuição privativa/exclusiva."*. Já a participação, o participável, é o que não pode ser partilhável. *"Ora, a justiça total é precisamente isso: criação do participável social e das condições, vias, meios, assegurando a cada um o acesso a esse participável... Socializar os indivíduos é faze-los participar do não partilhável, do que não deve ser dividido, privativamente..."* (ibidem, p.371). A recomposição (racial) do social, do econômico, do político e do cultural é também redefinição do participável, do que deve ser socializado. É afirmação/universalização de direitos. É política constituinte. É democratização.

Entretanto, um outro problema ainda se coloca. Mesmo que se aceite o conceito de ação afirmativa para a definição de políticas públicas, mantém-se a dificuldade (ou recusa deliberada) de compreender o papel determinante do racismo, do preconceito e da discriminação na produção das desigualdades. Ora, na história da formação das classes sociais no Brasil o racismo tem uma forte influência. Não é possível negar a enorme dificuldade de mobilidade social que tem a população negra. Mesmo assim, em todos os âmbitos (sobretudo nos âmbitos acadêmico e político) ainda são maioria os que defendem que no Brasil não existe uma "questão racial" e sim uma "questão social". Falsa dicotomia, pois parece óbvio que a questão é social. O que não se leva em conta é que a "questão social" tem no racismo um importante determinante. Não é somente o resultado de séculos de escravismo, mas também – e fundamentalmente – o resultado da crença na inferioridade das populações indígena e negra afro-descendente em relação à população branca euro-descendente, o que fez com que continuassem existindo nas relações sociais concretas práticas e dinâmicas institucionais preconceituosas e discriminatórias. Poderíamos ter menor desigualdade racial se, na transição do escravismo para o "trabalho livre", tivéssemos implementado políticas de moradia, de trabalho e de educação para os ex-escravizados, além de políticas gerais de promoção de diversidade. Por que tais políticas não foram implementadas? Por que, ao invés disso, o incentivo para migração européia foi uma das principais políticas públicas? Como explicar a situação social de pobreza e miséria de 70% da população negra, sem considerar o papel do racismo?

Ora, não é difícil compreender que o racismo é produtor de classes sociais e, portanto, de desigualdades. Pensar sobre isso é fundamental, sem o que não é possível produzir uma elucidação real e sincera sobre sociedade brasileira, sua história, suas dinâmicas e seus problemas. Quando defendemos políticas de ação afirmativa, o fazemos com o olhar na história na população negra e da sua exclusão (ou melhor, da sua inclusão de forma subalterna) nos setores estratégicos da sociedade. A universidade brasileira, por exemplo, é um desses casos. A classe acadêmica é herdeira de um pacto conservador que segregou a população negra. Vários intelectuais importantes foram e continuam sendo silenciados. E os argumentos para isso são diversos e "criativos" (no sentido de ocultar a segregação), indo desde o famoso "você ainda não está preparado" até argumentos que misturam preconceito e corporativismo, como uma célebre frase que já ouvi na universidade pública: "esse professor não pode debater conosco, pois não é professor de universidade pública".

Além disso, um outro problema se apresenta: a naturalização da desigualdade. Entre nós, há uma grande sensibilidade frente à pobreza e à miséria, o que não acontece frente às imensas desigualdades sociais, que são as grandes produtoras dos insuportáveis índices de pobreza e miséria. O que não se estabelece é a relação entre pobreza e desigualdade – menos ainda ao nos voltarmos para os determinantes sociais-históricos das desigualdades. E o racismo é um dos determinantes fundamentais, uma das variáveis mais importantes do núcleo das desigualdades sociais. Na sua dinâmica, o racismo cria preconceitos, discrimina e segrega os indivíduos de um determinado grupo social, subjugando-os e fixando-os em posições subalternas e inferiores.

Podemos, inclusive, afirmar que as desigualdades sociais são causa e não conseqüência do nosso desenvolvimento desigual. É só lembrarmos que no Brasil as desigualdades sobreviveram mesmo nos períodos de crescimento do PIB. A tradicional fórmula que propõe crescimento para combater a pobreza, já demonstrou sua inércia, pois são as desigualdades e não o baixo crescimento o elemento fundamental de produção de pobreza. A educação formal é exemplo disso, pois o aumento quantitativo, ao longo do século passado, de oportunidades educacionais, não eliminou as desigualdades educacionais em todos os níveis. A educação pública – sobretudo a educação superior – é um exemplo de gestão estatal de interesses particulares. Os movimentos sociais populares e democráticos mostram que a exigência de igualdade aparece como ponto de partida de uma política constituinte de recomposição democrática do social e do político. A abertu-

ra das instituições à multiplicidade é o caminho possível para torná-las democráticas. Neste sentido, nos debates sobre democratização do ensino superior público, por exemplo, podemos afirmar que é a abertura da universidade estatal às demandas populares que fará com que ela se torne, de fato, pública.

Movimentos sociais como os cursos pré-vestibulares populares explicitam que, do ponto de vista dos setores populares, a igualdade não apenas o objetivo, mas é a condição de um processo democrático. "Para isso, precisamos de uma crítica sistemática do individualismo, mas também de seu cúmplice, o corporativismo. Uma crítica do mercado e do Estado que aparecem como as únicas formas possíveis de produção de direitos" (Universidade Nômade, Manifesto para uma Universidade Nômade, 2003).

Isso não significa que o Estado não tenha mais um papel a desempenhar. Significa que, "o Estado tem que repensar as políticas econômicas e sociais na perspectiva imediata da redução (ou superação) das desigualdades, isto é, da determinação de um acesso aos serviços, de uma universalização dos saberes que não podem mais ser postergados na espera dos efeitos do crescimento, mas que constituem a condição deste" (Cocco, 2001, p.88).

Ou seja, é preciso investir na melhoria das condições de vida dos brasileiros para fazer o Brasil se desenvolver (e não o contrário), priorizando as classes e grupos sociais subalternizados. Esse processo só pode ocorrer no espaço público na constituição material da cidadania através da construção e ampliação de instituições públicas e com finalidades e práticas verdadeiramente públicas. O mercado, entendido como lugar onde as pessoas encontram-se livremente, discutem, contratam entre si, cooperam e produzem, tem um importante papel e é fundamental, mas não é, como acreditam os neoliberais, o lugar da universalização dos direitos. A explosão de escolas, faculdades, centros universitários e universidades particulares nos últimos anos, por exemplo, está longe (e nunca estará sequer próxima) de possibilitar a democratização do direito ao ensino formal, pois como direito, a educação (produção e socialização do conhecimento) é uma esfera que, numa democracia, deve ser necessariamente participável, ou seja, deve pertencer a todos e ser efetivamente aberta à participação de todos. Podemos concluir daí que todo investimento público (financiamentos e isenções fiscais) nesse setor (privado) é, portanto, equivocado (ou faz parte de uma estratégia de privatização, empresariamento e mercantilização da educação, o que a transforma em bem de consumo, ao invés de materializar o direito).

O caminho da mudança no Brasil deve começar pelo combate às desigualdades sociais. Esse combate passa pela reestruturação de diversas instituições (entre elas o sistema educacional – acesso, currículo, material didático, formação de educadores, formas de seleção, financiamento de pesquisas etc. – e o sistema previdenciário, um dos maiores produtores de desigualdades), por políticas massivas de acesso aos direitos fundamentais, complementadas por políticas específicas para os grupos sociais mais vulneráveis à discriminação. Por isso, devem ser implementadas políticas (não necessariamente vinculadas ao emprego) de acesso à renda digna, de aumento de vagas nas escolas e universidades públicas (e de transformação dessas universidades em públicas), de acesso à saúde e à moradia, com políticas de ação afirmativa para negros, indígenas, portadores de deficiências e necessidades especiais e, obviamente, os mais pobres.

Assumir as políticas de ação afirmativa como parte da estratégia de democratização, em nada contradiz a necessidade de desenvolver políticas universais. Pelo contrário, as políticas de ação afirmativas e seus instrumentos (as cotas, as bolsas e incentivos, a priorização de investimentos para grupos sociais historicamente discriminados, os programas educacionais e a formação de educadores para o combate à discriminação, a valorização cultural etc.), são políticas de universalização de direitos, à medida que, mesmo inicialmente estabelecendo critérios desiguais, são políticas de constituição material daquilo que a coletividade definir como o que todos (rigorosamente todos) devem ser acesso.

REFERÊNCIAS

CASTORIADIS, Cornelius. **As encruzilhadas do labirinto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

COCCO, Giuseppe. **Trabalho e Cidadania: Produção e direitos na era da globalização**. São Paulo: Cortez, 2001.

MARTINS, Sérgio. **Ação afirmativa e desigualdade racial de Brasil.** Estudos Feministas, volume 4, n. 1, 1996.

TELLES, Edward. **Início no Brasil e fim nos EUA?** Estudos Feministas, volume 4, n. 1, 1996.

UNIVERSIDADE NÔMADE. *Manifesto para uma universidade nômade*. Mimeo, 2003, p.1.