

---

# Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / [www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br)

---

# Princípio da igualdade, ação afirmativa e democracia racial <sup>1</sup>

**Márcio Nuno Rabat**

*Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados  
Área de Ciência Política*

Todos os dados disponíveis mostram uma disparidade impressionante de condições materiais de vida entre brancos e negros no Brasil<sup>2</sup>. Essa é a base material indiscutível da reflexão sobre políticas afirmativas nessa área. Trata-se, afinal, de tratar desigualmente os desiguais para criar condições de igualdade.

A questão não é simples. Basta dizer que o conceito de Estado de direito democrático, ponto de articulação do jurídico e do político na ordem social contemporânea, merece ser colocado no centro da discussão sobre políticas dessa natureza. É o que pretendo fazer neste artigo. Ao terminá-lo, procurarei, ainda, ligar tal discussão com o projeto de construção de uma autêntica democracia racial no Brasil, parte inevitável de qualquer projeto de construção nacional entre nós.

## 1. Liberalismo e Estado de direito

A idéia original de Estado de direito está intimamente relacionada com o pensamento e a prática política liberal. O ideal explícito dessa visão da política e da ordem jurídica consiste em dotar o poder de uma forma de funcionamento que elimine a arbitrariedade das tradicionais hierarquias sociais. O instrumento para se alcançar tal situação consiste em uma organização jurídico-política que garanta a generalidade na produção das leis (nenhuma lei é feita para indivíduos ou grupos específicos) e a uniformidade na sua aplicação (a norma geral se aplica uniformemente a todos os indivíduos ou grupos).

Esse ideal do liberalismo se manifesta em muitos dos princípios e das normas contidos nas constituições contemporâneas. São exemplos, a própria noção de Estado de direito, o princípio da igualdade perante a lei, a proteção dos contratos e

---

<sup>1</sup> A primeira versão deste texto consta de estudo escrito por solicitação do Deputado Luiz Alberto (PT-BA), em 1997, sob o título “Contribuição da teoria política para a interpretação constitucional: o caso das políticas afirmativas”. Posteriormente, usei-o como base para uma colaboração com Antônio José Costa Cardoso e Vera Formigli na preparação de texto a ser apresentado aos alunos do primeiro em curso na Universidade Federal da Bahia.

<sup>2</sup> Veja-se, por exemplo, Marcelo Paixão, “Desenvolvimento humano e as desigualdades étnicas no Brasil: um retrato de final do século”, *Proposta*, ano 29, nº 86, set./nov. de 2000.

da propriedade privada, algumas regras de aplicação das leis que garantem a generalidade e a uniformidade (não há crime sem lei anterior, a lei não retroage, etc) e o mecanismo institucional básico de sustentação prática do ideal, qual seja, a autonomização do poder legislativo (que produz leis gerais e abstratas) e do poder judiciário (que aplica uniformemente as leis) frente à administração, para que as duas primeiras tarefas não se deixem contaminar pela preocupação cotidiana com situações concretas.<sup>3</sup>

É fácil perceber que, levada ao extremo, essa atitude se opõe às políticas afirmativas. Melhor dizendo, as políticas afirmativas se impõem justamente pela preocupação com as desigualdades que subjazem à igualdade formal entre os indivíduos e grupos.

## **2. A concepção democrática do Estado**

A preocupação central do pensamento democrático é com a expansão da cidadania. O objetivo do Estado democrático consiste, assim, na generalização das condições de participação formal e substantivamente igualitária de todos nos processos decisórios mais gerais da comunidade, tanto quanto nas relações cotidianas entre cidadãos.

As constituições contemporâneas assumem esse objetivo em muitos dos princípios e normas que contêm. São exemplos, a própria noção de Estado democrático, uma parte significativa dos chamados direitos sociais e a idéia de que todo o poder emana do povo. A incorporação do ideal democrático à ordem jurídico-constitucional implica, ademais, uma percepção nova do significado do direito à igualdade, que pode ser interpretado, por isso, de maneira a ultrapassar a mera igualdade formal perante a lei.

Certamente, uma concepção como essa é muito mais receptiva às políticas afirmativas que uma doutrina aferrada ao princípio da igualdade formal.

## **3. A situação atual do Estado de direito como resultante de uma história de lutas políticas e sociais**

A ascensão da idéia de Estado de direito ao *status* de princípio conformador da ordem política e jurídica das sociedades modernas é fruto de alterações substanciais dos processos sócio-econômicos de produção e de distribuição de bens e da ascensão de novos atores à cena política, com alterações na própria forma de dominação social e política.

---

<sup>3</sup> Roberto Mangabeira Unger, *O direito na sociedade contemporânea*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1979, p. 64.

No tocante à alteração do equilíbrio político, é corrente a noção de que o ideal da igualdade perante a lei se afirma, através das lutas políticas das classes ascendentes, contra as hierarquias tradicionais e o séquito de privilégios corporativos que lhes estavam vinculados. Essas hierarquias socialmente enraizadas nos corpos sociais (igreja, feudo, corporação de ofício, etc) ficavam naturalmente enfraquecidas com a transferência do poder político para um nível distinto e formalmente neutro, o Estado moderno.

No tocante à produção e distribuição de bens, o direito moderno (sistema de normas abstratas e gerais, aplicado à generalidade dos sujeitos jurídicos abstratos) se afirma concomitantemente com a progressiva predominância de um sistema de produção e circulação de bens na forma de mercadorias. Ora, tanto o sistema jurídico moderno como o sistema de trocas mercantis implicam a existência de uma medida comum que permita a comparação entre pessoas ou coisas concretamente desiguais. Em outras palavras, tal como bens desiguais podem ser trocados equitativamente por referência a uma medida de troca que lhes é comum, também pessoas em situações de desigualdade podem se relacionar equitativamente pelo recurso a uma medida comum (a norma jurídica geral e abstrata)<sup>4</sup>.

Historicamente, o processo de afirmação do novo modelo jurídico-político - modelo adequado a um novo equilíbrio das forças políticas, basicamente na Europa, e a uma forma emergente de organizar a produção material - não se mostrou incompatível com a multiplicação de formas subordinadas de organização produtiva e política em vários pontos do planeta. A América parece ter sido o local privilegiado dessa modernidade múltipla e contraditória, e o escravismo, como estratégia de controle da mão de obra, o seu exemplo mais impressionante<sup>5</sup>. As novas desigualdades formais assim criadas, ou recriadas, obviamente geraram estigmas que relativizam a ordem liberal em escala global.

Ademais, mesmo nos locais centrais da formação capitalista ascendente, é da maior incerteza que tenha havido real neutralização do poder político face às disputas sócio-econômicas. A ordem jurídica formal não impediu que o poder político apoiasse repetidamente indivíduos e grupos em detrimento de outros.

No entanto, o ataque mais contundente à concepção liberal do ordenamento político e jurídico foi dirigido diretamente à sua lógica interna, não às “concessões práticas” (como colonialismo e escravismo) ou às “deturpações” (como o apoio

---

<sup>4</sup> Michel Miaille, *Uma introdução crítica ao direito*, Moraes Editores, Lisboa, 1979, p. 81 a 91.

<sup>5</sup> Anibal Quijano e Immanuel Wallerstein, “La americanidad como concepto, o América en el moderno sistema mundial”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 134, 1992.

estatal a monopólios ou a grupos étnicos). O ataque direto chama a atenção para a distância em que a ordem liberal coloca a vida cotidiana (relações sociais, econômicas, culturais, etc) da esfera da igualdade formal (poder público, cidadania)<sup>6</sup>. Se é certo que a estratégia da legalidade, com seu recurso a normas gerais e à divisão dos poderes estatais, tende a limitar a opressão direta do governo e das corporações sobre os indivíduos, também é certo que essa estratégia é incapaz de dissolver o potencial de manipulação e humilhação decorrente das disparidades de poder e riqueza na vida cotidiana<sup>7</sup>. Ao contrário, as normas fundamentais do direito privado liberal são responsáveis pela defesa do sistema de dominação privada que lhe é próprio: regras de propriedade e de contratação formalmente igual entre os (muito) desiguais.

A radicalidade dessa crítica entronca com um projeto radical de democracia. Se a preocupação central do pensamento democrático é, como dissemos, com a expansão da cidadania, nessa vertente radical o projeto não pode ser menos que a eliminação de todo e qualquer espaço para relações entre seres humanos que não sejam relações entre concidadãos. Ou, para colocar a questão em terminologia liberal, trata-se de eliminar a possibilidade de que uns venham a instrumentalizar outros para a consecução de seus fins (seja pelo recurso ao poder público, seja pelo uso de vantagens sócio-econômicas). Esse projeto também pode ser descrito como proposta de se eliminar a cisão entre indivíduo e cidadão.

A principal vertente teórica e prática do projeto democrático radical encontra-se certamente na proposta marxista para o movimento operário. O núcleo da proposta, como é bem conhecido, consiste na eliminação da dominação de classe pela dissolução conjunta dos instrumentos dessa dominação no plano das relações privadas (controle dos meios de produção por poucos e livre contratação entre todos) e no plano do poder estatal (defesa das normas gerais e abstratas que sustentam a lógica do sistema e gerência de suas contradições).

A ordem jurídico-política atualmente dominante consiste, em termos gerais, em um compromisso entre o projeto de expansão das condições de exercício da cidadania e o Estado de direito formal, compromisso consolidado no conceito, algo ambíguo, de Estado de direito democrático, princípio conformador das constituições contemporâneas. Essas constituições são estruturadas ao redor de premissas básicas do liberalismo: Estado neutro, divisão de poderes, defesa da propriedade privada e da igualdade formal. No entanto, a essa estrutura vêm juntar-se elementos introduzidos pelo movimento democrático: generalização do direito de voto, limites

---

<sup>6</sup> Karl Marx, *A questão judaica*, Moraes, São Paulo, 1991, p. 26.

<sup>7</sup> Roberto Mangabeira Unger, *op. cit.*

sociais à livre disposição da propriedade, generalização de condições materiais mínimas para o exercício da cidadania.

Importa frisar dois aspectos dessa recapitulação da história do Estado de direito democrático. O primeiro é que as conquistas introduzidas pelo movimento democrático nos ordenamentos constitucionais contemporâneos constituem, em um sentido amplo, formas de ação afirmativa, já que houve o reconhecimento jurídico de que a igualdade formal perante a lei e as relações sociais reguladas pelo mercado são mecanismos insuficientes para garantir condições de generalização do exercício efetivo da cidadania.

O segundo ponto a destacar é que tanto a consolidação da ordem liberal como a introdução de elementos democratizantes nos ordenamentos constitucionais foram resultados de lutas políticas. No processo social de afirmação de grupos e interesses, a ordem jurídica moderna se criou e se foi moldando às novas situações. Ora, a adaptação da ordem jurídica não se dá apenas por modificações na legislação, mas também por interpretações judiciais inovadoras. Assim se explica que, em alguns países, a ordem constitucional se tenha adaptado sem alterações substanciais dos textos constitucionais a que remetem, e que, nos regimes constitucionais presentes e futuros, as lutas por políticas públicas compensatórias sejam travadas também no plano da interpretação constitucional e legal.

#### **4. A interpretação constitucional à luz das considerações precedentes**

O intérprete da Constituição deve lidar com a ambigüidade do Estado de direito democrático contemporâneo. A ordem constitucional vigente resulta de um compromisso entre duas concepções de justiça social que, levadas ao extremo, não poderiam conviver uma com a outra. Cabe ao intérprete discernir, em cada caso que lhe é colocado, a solução que melhor articule o princípio da igualdade formal com o ideal da expansão substantiva da cidadania. Essa conjugação de ideais contraditórios será por definição tensa. Em parte, as soluções que dela resultem irão depender de uma disputa extra-jurídica. A concepção que socialmente se imponha a respeito dos objetivos coletivos da nação não poderá deixar de influir na interpretação do ordenamento jurídico-político, por mais protegido que ele se encontre por técnicas de interpretação consolidadas e, em princípio, neutras.

De qualquer forma, a própria centralidade da articulação entre igualdade formal e igualdade substantiva nas ordens constitucionais contemporâneas permite discernir um critério de interpretação dificilmente elidível: nem a ênfase na igualdade formal pode ser de tal ordem que ponha em causa o intento de se atuar positivamente para a garantia de cidadania integral para todos; nem a ênfase na igualdade substantiva pode ser de tal ordem que ponha em causa a dinâmica social capitalista

e o projeto de neutralização do Estado frente aos grupos sociais. Qualquer interpretação que exceda desses parâmetros implicará, em último termo, em modificação estrutural da ordem constitucional vigente, seja em benefício da exclusividade de um dos princípios acima expostos, seja pela assunção de um terceiro.

No entanto, existe espaço para uma gama de interpretações intermediárias entre a defesa intransigente da igualdade formal e a defesa radical de uma ordem substantivamente igualitária. É nesse espaço que tem lugar a definição da constitucionalidade de políticas públicas específicas. Independentemente do que se decida em cada caso particular, parece óbvio que, em princípio, a ordem jurídico-política contemporânea tem um lugar para as políticas compensatórias dos desníveis gerados pela dinâmica social (e, inúmeras vezes, pela própria intervenção do Estado). Esse lugar, de um lado, resultou das conquistas democratizantes dos que, desde posições sociais subalternizadas, lutaram por condições de exercício mais completo da cidadania. Por outro lado, como será mostrado adiante, ele não é incompatível com algumas idéias bastante influentes no próprio pensamento liberal.

### **5. As políticas afirmativas e o capitalismo**

A estrutura da sociedade capitalista permite que se distingam políticas compensatórias de dois tipos. As políticas do primeiro tipo atuam sobre as desigualdades sociais que são próprias dessa organização social e que ela continuamente reproduz, as desigualdades de classe ou, no plano individual, as desigualdades de renda e de patrimônio. A própria doutrina social que mais diretamente responde por uma defesa da ordem capitalista, o liberalismo, aponta de maneira explícita o papel estruturante das desigualdades econômicas para a dinâmica social que defende. De certa forma, o núcleo moral do liberalismo econômico consiste na afirmação de que a única desigualdade social aceitável - e até libertária - é a que advém dos resultados espontâneos de um mercado não manipulado, cuja dinâmica é dada pelas diferenças de propriedade e pelo aproveitamento que os participantes consigam fazer delas.

Quando a preocupação com as desigualdades materiais geradas pela sociedade capitalista se concentra nessa parte central de sua dinâmica, é normal o esquecimento das demais desigualdades sociais acobertadas pela igualdade formal. O combate ao liberalismo se aproxima do seu oponente quando aceita uma de suas premissas centrais, a de que o mercado por si mesmo tende a destruir as hierarquias sociais, com exceção da hierarquia econômica que lhe é afim. Na verdade, essa não é uma concepção destituída de sustentação teórica e histórica. Aparentemente, quanto mais perto se está do centro dinâmico da economia capitalista, mais difícil a permanência, sem um apoio extra-mercado, de sistemas hierárquicos fundados em

critérios outros que não propriedade e renda. Assim, a necessidade de contrapor-se à atuação equalizadora de uma formação capitalista muito dinâmica seria uma das explicações para o recurso a uma legislação explicitamente segregacionista nos Estados Unidos, inexistente em outros países da América (caso contrário, de acordo com essa hipótese, o próprio mercado abriria espaços para a ascensão social dos negros)<sup>8</sup>.

As políticas compensatórias de segundo tipo se opõem a desigualdades sociais que não derivam imediatamente de distinções de propriedade e de renda, sendo até certo ponto externas à lógica do mercado, embora capazes de influir decisivamente na sua forma de funcionamento e resultados. Em geral, apenas as distinções baseadas nesse segundo grupo de desigualdades são consideradas capazes de criar situações de discriminação. No art. 3º, IV, da Constituição brasileira, por exemplo, são enumerados os preconceitos de origem, raça, sexo, cor e idade como formas de discriminação. É nesse campo que se situam as políticas afirmativas em sentido restrito. Por isso, são chamadas muitas vezes de discriminação positiva.

O que é preciso deixar claro é que a lógica do Estado de direito democrático não se restringe a abrir espaço para políticas compensatórias do primeiro tipo. Se, do ponto de vista da extensão da cidadania, qualquer restrição à igual dignidade social das pessoas constitui uma violação do ideal democrático, também do ponto de vista liberal a igualdade de condições no mercado é fundamental para o bom funcionamento da instituição. Obviamente, a decisão sobre a constitucionalidade de políticas de discriminação positiva enfrenta todas as dificuldades inerentes a qualquer política que implique flexibilização do princípio da neutralidade do Estado. No entanto, a própria estrutura do Estado de direito democrático contemporâneo impede que a constitucionalidade da ação afirmativa seja excluída *a priori*; em cada caso, haverá necessariamente uma avaliação concreta da deturpação que se pretende corrigir.

Um aspecto central dessa discussão diz respeito à real capacidade do mercado para resolver os problemas da discriminação. Para efeito dessa reflexão, pode-se partir do princípio de que no núcleo da dinâmica social capitalista está a desigualdade de propriedade e renda. Desse sólido princípio têm-se seguido duas linhas de raciocínio, também fundamentadas. Uma afirma que a própria dinâmica capitalista, libertado o mercado de suas amarras, conduz ao esfacelamento das desigualdades e discriminações alheias à lógica mercantil. A segunda afirma que todas as desigualdades e discriminações sociais, no capitalismo, remetem à hierarquia de classes e por ela são reaproveitadas; portanto, a luta contra todas as discriminações

---

<sup>8</sup> A. Quijano e I. Wallerstein., *op.cit.*, p. 585.



devem ser centralizadas na luta contra as desigualdades de classe (ou de renda, em versões científica e politicamente mais moderadas).

Do ponto de vista da atuação política, essas duas respostas têm conseqüências sobre a proposição de ações afirmativas. A primeira dirá que o método mais eficaz de agir contra a discriminação é libertar o mercado de amarras. A segunda dirá que o método mais eficaz é trabalhar diretamente sobre as desigualdades de renda e patrimônio. Essas posições têm conseqüências para a decisão jurídica. A atuação a favor da expansão das condições efetivas de exercício da cidadania será tanto mais compatível com o Estado de Direito democrático quanto menos dano causar ao princípio da igualdade formal perante a lei. Portanto, caso se reconheça a efetividade do livre mercado, ou das políticas compensatórias centradas na renda, para a eliminação de discriminações sociais, torna-se excessivo o recurso à discriminação positiva.

Duas fortes objeções, contudo, podem ser opostas a essas idéias. A primeira é que as propostas de políticas afirmativas se impõem quando se trata de dissolver desigualdades fortemente arraigadas no tecido social. Ainda que o mercado, no longo prazo, possa atuar no mesmo sentido, é inegável que o custo em tempo necessário para que seus efeitos se façam sentir não pode ser arcado exclusivamente pelos cidadãos colocados em situação de desvantagem por motivos que ultrapassam largamente a capacidade de reação de um ser humano. As desigualdades de raça/cor no Brasil constituem exemplo ineludível. Eventualmente se poderão encontrar dados que sustentem que a dinâmica social vem solapando algumas das desvantagens dos negros na convivência social em nosso país; no entanto, isso não torna justo que esses cidadãos venham a arcar sozinhos com as conseqüências de três séculos de escravidão, somadas às conseqüências de uma avaliação eurocêntrica do mundo que se incorporou a nossa cultura para prejuízo do país todo, tudo resultando na permanência e, por vezes, no recrudescimento das discriminações de cor.

Outra objeção de monta diz respeito à avaliação da forma de funcionamento real que a ordem capitalista vem seguindo ao longo do tempo. Uma parte dessa discussão diz respeito à importância dos monopólios e privilégios privados na história do capitalismo. Em outras palavras, trata-se de discernir até que ponto a detenção atual de posições privilegiadas facilita a obtenção de posições privilegiadas no futuro, mesmo com mudanças das condições de exercício do privilégio<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> *Fernand Braudel e a história*, Teorema, Lisboa, 1987 (transcrição das Jornadas Fernand Braudel, 18 a 20 de outubro de 1985, em Chateavallon). As discussões sobre o capitalismo realizadas no segundo dia desse colóquio versam sobre a questão do controle corporativo privado sobre o mercado e a questão da influência do Estado na criação e manutenção de monopólios.

Também faz parte dessa discussão o papel do Estado no processo. Friedrich Hayek, talvez o defensor mais aguerrido da não-intervenção estatal e da igualdade formal no mercado, reconhece que os esquemas institucionais propostos pelo pensamento liberal não foram até hoje eficientes para garantir a neutralidade do Estado. Ou seja, os grupos mais poderosos e organizados sempre conseguiram desviar a atuação estatal em seu benefício. Portanto, a disputa, na realidade, nunca se restringiu à dicotomia intervenção/não-intervenção, mas concentrou-se na definição dos beneficiários da proteção estatal<sup>10</sup>.

A situação histórica dos afrodescendentes brasileiros enquadra-se perfeitamente nessa discussão. As decisões a respeito da forma de adequação do país à situação decorrente da abolição da escravidão foram tomadas sem a participação dos escravos e seus descendentes. Além disso, os antigos proprietários de escravos e terras puderam usar de sua imensa força econômica para decidirem os rumos a tomar guiados basicamente por seus interesses e visão do mundo. Para completar, puderam recorrer ainda a forte apoio estatal para a consecução de seus objetivos. Ora, esse momento foi tão decisivo para o processo de construção do Brasil contemporâneo, que os atores que saíram em vantagem puderam beneficiar-se dos acontecimentos históricos posteriores. Talvez o mais importante tenha sido o próprio investimento estatal na industrialização, que beneficiou mais os que não se situavam, no ponto de partida, em posição desvantajosa<sup>11</sup>.

## 6. Algumas considerações sobre o constitucionalismo brasileiro

Uma das marcas históricas do constitucionalismo brasileiro reside no esforço para aproximar a ordem jurídico-política do país aos padrões dominantes na área central do capitalismo<sup>12</sup>. Obviamente, a intenção colidiu repetidas vezes com os padrões de sociabilidade que marcaram a formação econômica e política do Brasil. É certo, contudo, que nossa ordem jurídica acompanhou as tendências que dominaram internacionalmente o século XX. Não apenas nossos textos legais espelhavam as linhas dominantes, como o próprio encaminhamento do país no sentido de uma ordem propriamente capitalista (nomeadamente a partir da abolição) levou a que a aproximação entre ordem jurídica interna e ordem jurídica internacionalmente

---

<sup>10</sup> Friedrich Hayek, *Direito, legislação e liberdade*, Visão, São Paulo, 1985, Introdução.

<sup>11</sup> Sales Augusto dos Santos, “A formação do mercado de trabalho livre em São Paulo: tensões raciais e marginalização social”, dissertação de mestrado em sociologia, UnB, mimeo, 1996.

<sup>12</sup> Rubem Nogueira, *O advogado Rui Barbosa*, Edições GRD, Salvador, 1967, p. 83 e seguintes.

dominante perdesse parte de seu caráter ambíguo, quando não contraditório<sup>13</sup>.

A Constituição Federal de 1988, apesar de eventuais especificidades, pode ser considerada como um caso a mais entre as ordens constitucionais contemporâneas. Ou seja, sua estrutura é também marcada pela conjugação de mecanismos do Estado de direito formal com outros dirigidos à generalização de condições concretas para o exercício da cidadania. Não por acaso, o primeiro artigo da Constituição Federal recorre ao conceito chave dessa ordem jurídico-política, o de Estado de direito democrático.

As considerações avançadas nos tópicos anteriores podem, portanto, ser retomadas no âmbito de nossa ordem constitucional. Ela não é avessa a políticas afirmativas, embora essas políticas devam ser avaliadas caso a caso, com base nos parâmetros mais gerais fixados pelo ideal do Estado de direito democrático. Como já foi dito, cada ação afirmativa deve ou não ser considerada compatível com o ordenamento jurídico-político nacional de acordo com um juízo sobre a situação específica do grupo a que se dirige e sobre o potencial da medida proposta para criar condições de equidade que as possam tornar dispensáveis. Evidentemente, a conclusão a que por esse caminho se chega não é impermeável ao debate político a respeito do que se quer para o país.

De qualquer forma, independente do debate futuro, a Constituição já estabeleceu normas e objetivos que implicam uma visão do país dificilmente enquadrável no esquema mais estrito da igualdade formal. Essa posição se expressa de forma bastante direta em alguns dispositivos constitucionais (art. 37, VIII: reserva de “percentual de cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência”). Além disso, trata-se de concepção entranhada em indicações mais gerais sobre os objetivos da República (art. 3º, II e III: “garantir o desenvolvimento nacional” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir desigualdades regionais”)

As últimas considerações levam a refletir sobre outra tendência persistente no constitucionalismo brasileiro, a de exprimir um projeto de construção nacional. Essa característica não é exclusiva do nosso ordenamento jurídico-político, pois as constituições escritas são contemporâneas dos processos de afirmação nacional. No entanto, alguma peculiaridade tem o projeto entre nós, dada a marca dominante de nossa história, qual seja, a de ter-se desenvolvido o país, em grande parte, como

---

<sup>13</sup> Para a complexidade do lugar do moderno na história brasileira, ver, por exemplo, Luiz Werneck Vianna “Americanistas e iberistas: a polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos”, *Dados*, vol. 34, n. 2, 1991, e Roberto Schwarz, *Um mestre na periferia do capitalismo: Machado de Assis*, Livraria Duas Cidades, São Paulo, 1990.

apêndice de projetos sócio-econômicos formulados no exterior<sup>14</sup>. A história da nação brasileira, portanto, confunde-se com os avanços e recuos no processo de auto-afirmação como povo dotado de fisionomia própria e independente.

Ora, os mandamentos jurídicos, por mais que remetam a princípios supostamente universais, não abdicam da interpretação contextualizada. Portanto, o acolhimento constitucional de ideais como o de poder do povo, de soberania, de independência nacional não pode ser entendido senão em relação com esse projeto de construção nacional. Essa é uma questão que não pode ser escamoteada quando da análise de políticas dirigidas à integração das etnias e culturas que convergem para a conformação da fisionomia do país. Um dos desdobramentos dessa problemática será exposto no próximo tópico.

### 7. À guisa de conclusão

As políticas de ação afirmativa, no âmbito das relações raciais, têm sido combatidas, entre nós, principalmente com apelo a dois argumentos. Primeiro, o de sua incompatibilidade com o princípio da igualdade, tal como estabelecido na Constituição federal. Até aqui, procurei contrapor-lhe o argumento da duplicidade do Estado de direito democrático contemporâneo, que se sustenta em dois pilares: de um lado, a igualdade formal perante a lei; de outro lado, o combate a desigualdades materiais em nome da expansão da cidadania. A interpretação do princípio da igualdade oscila entre os dois pólos, como demonstrado pela aceitação da reserva legal de vagas, em função do gênero, nas listas de candidatos a cargos nas casas legislativas - e pela própria ambigüidade do dispositivo legal que a introduz<sup>15</sup>.

O segundo argumento contra as políticas afirmativas procura caracterizá-las como formas estranhas ao país - ou, mais precisamente, como importações dos Estados Unidos da América -, cuja tentativa de introdução no Brasil decorreria da dominação ideológica que o país mais poderoso exerce sobre o mais fraco. Um dos subprodutos dessa tese é a idéia de que a ação afirmativa só seria possível em um

---

<sup>14</sup> Essa idéia está presente em grande parte da teoria social mais importante produzida no Brasil. Encontram-se exemplos nas obras de Florestan Fernandes, Guerreiro Ramos e Darcy Ribeiro, entre outros.

<sup>15</sup> Lei nº 9.504, de 30/09/1997, art. 10, § 3º: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”. A ambigüidade do dispositivo consiste em não admitir abertamente que está se contrapondo à opressão material sobre um gênero específico. Ora, só essa contraposição daria pleno sentido à norma. Se o fato de pessoas de um gênero ocuparem lugares em demasia em uma casa legislativa fosse mero acaso, na eleição seguinte as coisas mudariam sem necessidade de regulamentação legal. Na verdade, a norma só existe porque o legislador sentiu a necessidade de proteger as mulheres contra sua tradicional exclusão da arena política.

país em que as separações raciais fossem mais nítidas, enquanto, aqui, seria inviável até a identificação dos sujeitos a serem beneficiados pela eventual proteção legal, dada uma população altamente miscigenada.

Não se trata de argumentação destituída de fundamento. Obviamente, soluções institucionais não podem ser automaticamente transpostas de um meio para outro. Ademais, ninguém negará que instituições implantadas em potências internacionais têm fácil atração sobre mentes colonizadas. E, o que é pior, tendem a ser avaliadas acriticamente, como se realmente funcionassem sem mácula em seus países de origem. Assim, um país como a Alemanha, com relativamente pouca tradição eleitoral efetiva, que impede partidos políticos que obtenham até 4,9% dos votos de participarem de órgãos de representação política e que, até recentemente, simplesmente vedava a atuação eleitoral dos partidos comunistas (a vedação caiu antes no Brasil que lá) é apontado como exemplar em termos de procedimentos eleitorais democráticos. Sem esquecer que, até os recentes episódios na Flórida, poucos brasileiros teriam a liberdade de espírito para pensar que uma eleição estadunidense pudesse estar eivada dos mesmos vícios que as nossas.

No próprio capítulo das políticas raciais, um estudioso pôde afirmar recentemente que “o movimento negro foi liquidado [nos Estados Unidos], em todas as suas vertentes, do pacifismo de Martin Luther King ao radicalismo dos Black Panthers, passando pelo de Malcolm X. Apenas algumas décadas depois, a juventude negra é dizimada pelo crack e protagoniza abertamente a crise social da violência urbana, levando a que cidades predominantemente negras na composição de sua população, como Washington, tenha toque de queda permanente”. E mais: “Os negros hoje vivem pior que nos anos 60, deslocados dos postos de trabalho pelos trabalhadores imigrantes, que são obrigados a trabalhar em quaisquer condições, por não terem carteira de trabalho, ao contrário dos negros, rebeldes, passíveis de sindicalização”.<sup>16</sup>

Uma avaliação como essa não apenas desestimula as absorções acríicas do que vem de fora como mostra a dimensão das batalhas que os movimentos libertários - e o movimento negro em particular - têm de enfrentar. A questão, contudo, não pode ser simplificada. A verdade é que o movimento pela igualdade racial - em particular o movimento negro - tem dimensão internacional. Daí a internacionalização de seus ícones: Marley, Mandela, Ali ... Trata-se, certamente, de uma das faces de processo histórico situado entre os mais importantes do século que agora finda, o da descolonização do mundo frente às potências “brancas” da Europa, processo infelizmente inacabado (embora o núcleo do poder “branco” tenha mudado para os

---

<sup>16</sup> Emir Sader, “Assassinos da democracia”, *Bundas*, ano 2, nº 75, 2000.

Estados Unidos) e sujeito a perigosos retrocessos.

De qualquer maneira, é importante evitar a contraposição simplória entre países, com a tradicional disputa sobre o lugar em que a discriminação é pior. É inegável que avanços do movimento negro no centro do sistema capitalista mundial têm efeitos simbólicos relevantes no resto do mundo. E não apenas simbólicos. Pode ser interessante especular sobre a eventual resistência internacional que um governo Mandela na África do Sul sofreria caso os negros estadunidenses não estivessem de antemão a garantir-lhe apoio no coração do império. Por outro lado, a idéia veiculada por gerações de viajantes de que a contraposição entre raças seria menos radical no Brasil que em outras colônias européias, ainda que muitas vezes formulada em tom de crítica, pode perfeitamente ter facilitado, para muitas pessoas ao redor do mundo, o enfrentamento de barreiras mentais importantes.

Vale a pena recordar a lição de Alberto Guerreiro Ramos, que nos ajuda a entender como, em nosso país, a dimensão nacional se conjuga imediatamente com a dimensão internacional quando tratamos de questões raciais<sup>17</sup>. Uma das chaves do pensamento do sociólogo é a aguda percepção de que a longa dominação política e econômica de potências “brancas” sobre o mundo teve o inevitável condão de transformar a cor de pele branca em valor. Assim, os povos e indivíduos não-brancos se vêem permanentemente tentados a “embranquecer” (muitas vezes, apenas no plano simbólico, para não dizer no do delírio). Trata-se de uma patologia, nada mais, nada menos. No entanto, não se pode pensar que um país não-branco vá deixar de sofrer dessa patologia enquanto permanecer ocupando posição subordinada no concerto das nações.

Quando a ilusão de uma democracia racial já implantada (ou quase) venceu, como visão dominante do Brasil, o projeto de embranquecimento dos brasileiros antes acalentado por grande parte da elite intelectual do país, houve uma mudança qualitativa que não deve ser sobreestimada nem subestimada. A idéia de que a multiplicidade de raças e a miscigenação é um bem nacional dificilmente pode deixar de estar relacionada com modificações objetivas da posição do Brasil - e, provavelmente, de outros países não-brancos - no mundo. No entanto, como toda bela ilusão, essa tem potencial para se transformar em um projeto libertador tanto quanto para funcionar tão-somente como artifício destinado a sustentar, sob nova roupagem, uma situação de injustiça e de indignidade.

O que importa frisar é que o Brasil encontra-se frente a um dilema: ou assume

---

<sup>17</sup> Alberto Guerreiro Ramos, *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*, Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 1995. Atente-se para o fato de que essa edição engloba, ainda, a *Cartilha Brasileira do Aprendiz de Sociólogo* e outros estudos.

uma postura agressiva pela implantação de uma democracia racial efetiva, em que estatisticamente não haja vantagem ou desvantagem material previsível em decorrência de cor, ou o próprio projeto de construção nacional, tão carinhosamente acalentado por muitos dos melhores brasileiros ao longo do século XX, encontrará sempre pela frente o pior dos obstáculos, a fratura interna, não apenas entre pessoas de diferentes origens, mas interna a cada um dos brasileiros, sempre tentados a sufocar uma parte, e das mais valiosas, de si mesmos. Se, para ultrapassar essa patologia nacional, for necessário o recurso a políticas direcionadas a grupos específicos, elas não devem ser evitadas.