

## Ações afirmativas

**Renato Emerson Nascimento dos Santos<sup>9</sup>**

### **Você sabe o que são ações afirmativas? Você conhece as experiências brasileiras recentes de ações afirmativas?**

O termo “ações afirmativas” foi cunhado na experiência estadunidense de políticas de promoção social para populações negras, como resultado das lutas pelos direitos civis na década de 1960. O princípio das ações afirmativas, de ações focadas na promoção de grupos socialmente desfavorecidos, é anterior, e surgiu na experiência da Índia após a sua independência em 1948. Naquele contexto, foram propostas políticas voltadas para os grupos desfavorecidos pelo milenar sistema de castas, prevendo até mesmo cotas no serviço público para integrantes das castas inferiores, como os dalits e os advasis. O caso dos EUA se tornou o mais famoso, mas políticas favorecendo grupos subalternizados foram utilizadas em países de todas as regiões do planeta nas décadas seguintes como ferramenta de combate a diversos tipos de desigualdades (Medeiros, 2004), por exemplo: entre etnias, como na Malásia (com foco nos bumiputras) ou no Paquistão (com foco nos bengalis); entre grupos religiosos, como no Líbano; entre pessoas de diferentes regiões, como na antiga União Soviética (cotas para oriundos da Sibéria na Universidade de Moscou).

Assim, ao redor do mundo já vinham surgindo experiências em que emergia o princípio das ações afirmativas: o tratamento desigual, privilegiando grupos socialmente desfavorecidos, como uma ferramenta para alcançar a igualdade. Nessas políticas, a ideia de igualdade é reinterpretada – ela deixa de ser um pressuposto abstrato no tratamento de cada integrante de uma nação, e passa a ser vista como um objetivo a ser alcançado, diante da constatação de desigualdades entre os grupos. Assim, grupos discriminados e subalternizados (no passado e no presente) passam a ser tratados como sujeitos de direitos específicos, visando equilibrar o acesso a oportunidades e riquezas que as sociedades produzem.

Em escala planetária, nas últimas décadas vêm sendo conquistadas e implementadas políticas buscando a promoção social de grupos como indígenas, negros, mulheres e diversos coletivos étnicos em diversas sociedades. É importante registrar que as conquistas de um grupo engendram condições políticas, jurídicas e institucionais para

<sup>9</sup> Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e doutorado em Geografia pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente é professor adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). É pesquisador do ETTERN (Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza / IPPUR/UFRJ). Coordena o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Geografia, Relações Raciais e Movimentos Sociais (NEGRAM). Foi editor da Revista Terra Livre abrangendo os biênios 2014-2016 e 2016-2018. Foi presidente da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), biênio 2012-2014.

o reconhecimento de injustiças sociais e a necessidade de ações para a promoção de outros grupos socialmente desfavorecidos (Moore, 2005). E no Brasil?

O Brasil vem, nas últimas décadas, admitindo que é uma sociedade marcada por desigualdades (tem uma das mais acentuadas concentrações de renda do planeta, por exemplo). A partir dessa autocrítica, a sociedade civil exerce pressões e vem desenvolvendo junto ao Estado um conjunto diversificado de políticas de enfrentamento às desigualdades. São políticas focadas em diversos grupos (Kerstenetzky, 2005), a partir da pobreza (com foco em populações de baixa renda, programas como o Bolsa Família), de recortes territoriais (por exemplo, com programas específicos para populações em favelas e assentamentos vulneráveis, como o Programa Territórios da Cidadania), do gênero (como as cotas de participação de mulheres nas candidaturas para eleições proporcionais), da raça (voltadas para negros, como as cotas em concursos públicos ou ingresso em universidades), da etnia (para quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais), entre outros. Ou seja, vem se fortalecendo no Brasil o entendimento de que a atenção prioritária para grupos específicos em diversos campos de políticas públicas é a estratégia mais adequada para se alcançar justiça social e igualdade.

Três fatores interligados contribuem para o avanço desse entendimento, baseado em autocrítica de uma sociedade que se reconhece como desigual e em uma postura propositiva de buscar ações concretas de promoção da igualdade: primeiro, a crescente produção, disponibilização e acesso a bases de dados e indicadores sociais em diferentes campos, que permite maior precisão de diagnósticos sobre as desigualdades e suas dinâmicas de reprodução (destacando-se, aqui, os esforços de órgãos oficiais e seus quadros técnicos); segundo, o protagonismo e a participação da sociedade civil, sobretudo por meio dos movimentos sociais, que provocam a emergência de questões e atuam junto ao Estado muitas vezes na proposição, formulação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas; e, em terceiro, a ampliação de estudos (inclusive acadêmicos) sobre as questões sociais, que permitem a releitura dos processos históricos, sociais e políticos que contribuíram para a geração, reprodução e permanência das injustiças sociais e desigualdades materiais e subjetivas na sociedade. Cada tipo de política focada em grupos específicos é fruto de lutas que denunciam as desigualdades e mostram como dimensões de raça, gênero, pobreza, entre outras, são resultantes de processos sociais com historicidades distintas, mecanismos de reprodução social e comportamentos individuais, coletivos e institucionais também específicos – daí a necessidade de respostas que contemplem as particularidades, mas também pensando as interseções entre os campos.

Um importante exemplo de aplicação do princípio das ações afirmativas na recente experiência brasileira são as políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial. Elas ganham força com o avanço na compreensão do racismo como fenômeno estrutural na sociedade brasileira (Almeida, 2019). Isso compreende uma releitura

dos efeitos históricos da escravidão, sucedida por um projeto de branqueamento da população (com a importação de imigrantes e a negação de direitos e a desqualificação da imagem da população negra), e na segunda metade do Século XX um projeto que se dizia democracia racial, mas que funcionava como um mito por tolerar a reprodução do racismo no mesmo movimento que negava sua existência. O mito da democracia racial funcionava (e ainda funciona) como uma blindagem cognitiva coletiva frente a atos discriminatórios que acabava por silenciar as denúncias e os denunciantes. A perda dessa memória histórica sobre as relações raciais no nosso país favorece comportamentos de resistência às políticas de combate ao racismo e seus impactos sociais.

Entre os axiomas do mito da democracia racial, segundo Florestan Fernandes (1965), está a ideia de que não existem problemas raciais no Brasil (diferente de outros países como os EUA e a África do Sul), pela predominância da mistura de raças aqui, o que conseqüentemente impossibilita até a identificação racial das pessoas. Com base nisso, a Ditadura Militar retirou a pergunta sobre a identificação de cor/raça do Censo Populacional de 1970, impossibilitando então a produção de diagnósticos sociais das desigualdades raciais. Esse exemplo mostra a importância da produção de dados que, a partir da luta do Movimento Negro, foi retomada e tem sido fortalecida nas últimas décadas. A partir desses diagnósticos, nos últimos decênios, ações buscando a superação do racismo e seus impactos sociais vêm sendo constituídas em campos diversos, como educação, trabalho, justiça e segurança pública; cultura e patrimônio histórico; acesso à terra, à saúde, entre outros.

As políticas de superação do racismo podem ser analiticamente agrupadas em três tipos de foco (Santos, 2018). Primeiro, aquelas cujo foco está no **combate aos fundamentos ideológicos do racismo, que são as representações desiguais dos grupos que compõem a nação**. Partem do pressuposto de que ninguém nasce racista, o racismo é fruto de aprendizados sociais e, portanto, pode ser combatido por meio de ações educativas pela igualdade racial: políticas de educação e currículo (como a Lei 10.639/2003, que aponta a obrigatoriedade do ensino de História da África, dos negros no Brasil e suas contribuições para a formação do país), políticas de reconhecimento de patrimônio histórico e cultural (tombamentos como o da Serra da Barriga, onde se situava o Quilombo dos Palmares, ou a transformação em feriado do dia 20 de novembro, reivindicado como o Dia da Consciência Negra), campanhas de mídia (como a intitulada “Onde você guarda o seu racismo?”), entre outras.

Um segundo tipo das políticas de combate ao racismo é aquele **focado nas práticas concretas desse sistema, os atos de discriminação racial**. Por exemplo, a criação de delegacias especializadas em crimes raciais e serviços de denúncia, voltando-se assim para a criminalização da discriminação racial (efeito repressivo) ou, a busca pelo ajustamento de condutas e promoção de comportamentos (efeito coativo ou persuasivo). A dificuldade da denúncia (e, sobretudo, do acolhimento desta) em

situações de discriminação, que é um efeito do mito da democracia racial no Brasil, enseja a compreensão de diferentes tipos ou modalidades de discriminação racial, como nos aponta Gomes (2001): discriminação manifesta ou presumida; discriminação intencional, indireta ou por impacto desproporcional. Esta última, a discriminação por impacto desproporcional – situação em que a aplicação de protocolos (sobretudo de funcionamento institucional) aparentemente neutros do ponto de vista racial produzem efeitos diferentes em indivíduos e grupos de distintos pertencimentos raciais – é modalidade que vem requerendo maior atenção.

O terceiro tipo de ação compreende aquelas **focadas diretamente nos impactos sociais do racismo, e que vão buscar incidir no equilíbrio dos resultados**. Se o processo de reeducação da sociedade para a igualdade (por meio de ações que combatem os fundamentos ideológicos do racismo) ou de neutralização e eliminação das práticas discriminatórias, extirpando o racismo, pode levar décadas ou séculos, busca-se acelerar a promoção da equidade racial por meio de ações imediatas de promoção social e garantia de acesso a oportunidades para pessoas negras. Políticas como as reservas de vagas em concursos públicos ou universidades, cotas de participação em candidaturas e financiamentos de partidos, iniciativas de preparação e fortalecimento de candidaturas de pessoas negras em processos seletivos (como cursos preparatórios), entre outras, são exemplos. O foco direto nos resultados é uma estratégia alternativa diante da dificuldade de identificar ou incidir sobre as cadeias de comportamentos e valores que influenciam sobre as trajetórias das pessoas negras, e que resultam em diversos indicadores de desigualdades raciais: nas trajetórias de escolarização (e seus momentos seletivos), trajetórias profissionais (desigualando acesso a postos de emprego, expectativas salariais e ascensão de posições), trajetórias políticas, entre outras.

Esse quadro, que serve mais como um instrumento de análise e proposição de desenhos de políticas, pode ser complementado por um exemplo emergente de política cujas ações oscilam entre as três dimensões: as políticas de combate ao racismo institucional. O fenômeno do racismo institucional é definido como a situação em que se identifica que uma instituição presta atendimentos com resultados racialmente diferenciados. Quando enfrentamos o racismo em aparatos institucionais complexos (como o conjunto de instituições de justiça e segurança pública, ou de educação escolar) cujas operações engendram fortes desigualdades raciais (por exemplo, letalidade policial e encarceramento em massa sobre a juventude negra, ou as maiores taxas de evasão e repetência levando à redução do tempo de escolaridade da população negra), enfrentamos também os discursos de que esses indicadores sociais se devem a problemas do próprio público alvo (maior envolvimento de pessoas negras com a criminalidade por serem pobres, ou a ideia de que os problemas educacionais advêm das próprias configurações familiares de estudantes). Há exemplos de políticas sendo adotadas com foco nos fundamentos (investindo em campanhas de conscientização junto aos quadros das instituições, iniciando pela própria crítica à representatividade racial na composição da

instituição), nas práticas (com revisões de protocolos de atuação ou materiais) e nos resultados (com a adoção de metas de igualdade racial).

Além disso, esse quadro nos auxilia a pensar os desafios da urgência de uma postura afirmativa do nosso conjunto de instituições do Sistema Eleitoral, como ferramenta fundamental para a busca da equidade racial. O Sistema Eleitoral é uma arena central na história das relações raciais no Brasil – e isso vale tanto para a exclusão das populações negras quanto para as conquistas recentes de políticas de promoção da igualdade racial e suas limitações. Primeiramente, a participação negra no Sistema Eleitoral enfrentou interdições em diversos momentos, tanto na condição de eleitora quanto de representada. Situações como o fechamento da Frente Negra Brasileira pelo Estado Novo de Getúlio Vargas, num momento em que ela se organizava e já se encontrava credenciada como um partido político – ou seja, um partido político negro! –, ou a cassação, pela ditadura militar, do mandato de prefeito eleito, na cidade de Santos, do político negro Esmeraldo Tarquínio em 1968, não são episódios isolados do racismo. Além dessas perseguições, históricas regras de exclusão social ao exercício do voto (como a proibição aos analfabetos até 1985) foram medidas com impacto desproporcionalmente maior sobre a população negra, e que obviamente dificultavam a formação de um eleitorado para candidaturas de pessoas negras.

A representação política das populações negras tem um papel crucial na emergência das políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial, condições fundamentais para um projeto de nação democrática. Ribeiro (2014) mostra a importância dos quatro parlamentares negros que participaram da Assembleia Constituinte de 1988, protagonistas de artigos constitucionais fundamentais para a promoção da igualdade racial. A mesma autora também mostra a importância da participação negra em estruturas partidárias para a constituição de compromissos de candidaturas (mesmo que de pessoas não-negras) com a agenda antirracismo. Esse papel do envolvimento partidário de militantes do Movimento Negro também é mostrado por Santos (2006) quando narra a criação do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado de São Paulo em 1984, o primeiro órgão criado no âmbito do Estado brasileiro para o atendimento dos anseios das populações negras. As experiências dos poucos governadores negros nas últimas décadas, assim como pessoas negras que ocuparam posições importantes na administração pública (Santos & Esteves Filho, 2012) também reforçam a importância da igualdade racial nos processos e resultados do Sistema Eleitoral.

No mês de novembro de 2023, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto de criação da bancada negra, um avanço institucional na representação desse grupo no âmbito parlamentar. Essa medida é um desdobramento da Emenda Constitucional no 111/2021, que estimula maior participação de mulheres e pessoas negras na divisão do Fundo Eleitoral pelos partidos políticos. A emenda e a criação dessa bancada

parlamentar buscam aumentar a representatividade política negra: na Câmara dos Deputados, dos 513 deputados e deputadas, 31 se declaram pretos e 91 se declaram pardos – aproximadamente apenas 24% dos 513 (Agência Câmara de Notícias, 2023). Temos, portanto, um quadro de sub-representação política negra no Brasil que é fruto histórico do racismo direto contra candidaturas e instituições políticas vinculadas à causa negra, somado à aplicação de mecanismos excludentes que se enunciam como não-racializados. Isso nos leva ao desafio de compreender quais os encadeamentos de ações diretas e mecanismos institucionais que produzem esta sub-representação no presente – que não pode ser comodamente pensada como uma herança estática do passado, apesar de isto também influenciar. Na dificuldade de identificação de práticas que produzem tais resultados, o Sistema Eleitoral deve seguir no caminho dos focos na produção de resultados racialmente mais igualitários, evidentemente sem abandonar uma postura reeducativa dos sujeitos.

A promoção da igualdade racial no âmbito da representação política depende, portanto, de uma postura ativa do nosso Sistema Eleitoral. É crucial que o Sistema assuma o papel indutor do Estado, com ações visando a difusão de valores da igualdade racial junto aos sujeitos do campo político-eleitoral – eleitores, partidos políticos, grupos organizados e movimentos sociais, por exemplo (Ferreira, 2022). O foco nas práticas enseja vigilância e fiscalização sobre o cumprimento das legislações de políticas afirmativas já existentes. Mas o foco nos fundamentos deve ensejar também ações de educação político-eleitoral com vistas à igualdade racial, tanto dos interlocutores externos como dos próprios quadros técnicos da burocracia estatal do Sistema Eleitoral, que devem incorporar sempre a vigilância em relação a impactos impremeditados de protocolos aparentemente neutros do ponto de vista racial. A igualdade racial deve ser uma meta do Sistema Eleitoral, e os esforços para alcançá-la ainda estão no início.

## Referências

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS (2023). Plenário aprova criação da bancada negra na Câmara: mais de 120 deputados se declaram pretos ou pardos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1013204-plenario-aprova-criacao-da-bancada-negra-na-camara>. Acesso em: 10 dez. 2023.

ALMEIDA, Silvio (2019). **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen.

FERNANDES, Florestan (1965). **A integração do negro na sociedade de classes**. Dominus/EDUSP, Volume 1.

FERREIRA, Renato (2002). Democracia e representatividade negra. *In*: Fachin, Luiz Edson; Filice, Renísia Cristina Garcia; Santos, Polianna Pereira; Santos, Lorena Silva & Oliveira, Vinícius Quintino. **Sistematização das normas eleitorais**: eixo temático VII: participação política dos grupos minorizados. Brasília: Superior Tribunal Eleitoral, p. 146-153.

GOMES, Joaquim Barbosa (2001). **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade**. Rio de Janeiro/são Paulo: Renovar.

KERSTENETZKY, Célia Lessa (2004). **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Niterói, UFF/Economia, Série Textos para discussão, outubro.

MEDEIROS, Carlos Alberto (2004). **Na lei e na raça: Legislação e relações raciais, Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro: LPP/DP&A Editora, Coleção Políticas da Cor.

MOORE, Carlos (2005). Do marco histórico das políticas públicas de ações afirmativas – perspectivas e considerações. In: Santos, Sales Augusto dos (org.) **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.

RIBEIRO, Matilde (2014). **Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil – 1986/2010**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Garamond.

SANTOS, Ivair Augusto A. (2006). **O movimento negro e o Estado (1983-1987)**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo.

SANTOS, Ivanir dos; ESTEVES FILHO, Astrogildo (2012). **Os afro-brasileiros na gestão pública**. Rio de Janeiro: CEAP (Centro de Articulação de Populações Marginalizadas).

SANTOS, Renato Emerson (2018). Ações Afirmativas no combate ao racismo: uma análise da recente experiência brasileira de promoção políticas públicas. **Revista Quaestio Iuris**, v. 11, p. 2101-2128.