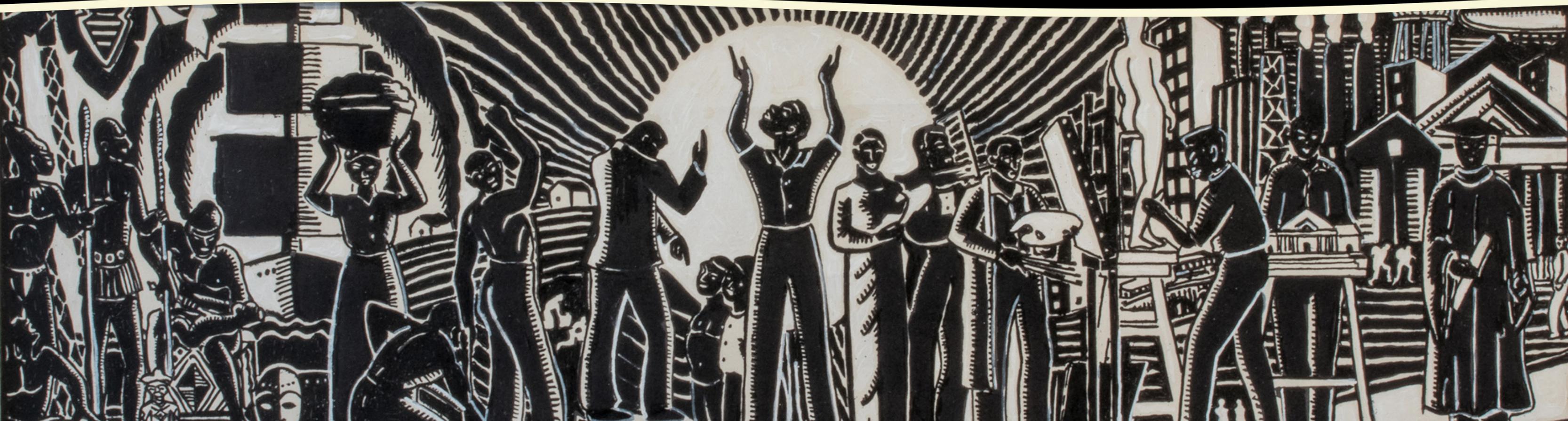


Praia Vermelha



Praia Vermelha

Estudos de Política e Teoria Social

ISSN 1414-9184
eISSN 1984-669X

PERIÓDICO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

DOSSIÊ

Políticas de Ações Afirmativas:
experiências e desafios

v.30 n.1

Jan-Jun/2020

A Revista Praia Vermelha é uma publicação semestral do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro cujo objetivo é servir como espaço de diálogo entre centros de pesquisa em serviço social e áreas afins, colocando em debate, sobretudo, os temas relativos às políticas sociais, políticas públicas e serviço social.

Conheça nossas [políticas editoriais](#).



Praia Vermelha

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

REITORA

Denise Pires de Carvalho

PRÓ-REITORA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Denise Maria Guimarães Freire

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

DIRETORA

Miriam Krenzinger Azambuja

VICE-DIRETORA

Elaine Martins Moreira

DIRETORA ADJUNTA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Mavi Pacheco Rodrigues

REVISTA PRAIA VERMELHA

EDITORA-CHEFE

Andrea Moraes Alves UFRJ

EDITORES ASSOCIADOS

Cleusa dos Santos UFRJ

Paula Ferreira Poncioni UFRJ

EDITORES AD HOC V.30 N.1

Kátia Sento Sé Mello UFRJ

Patrícia Silveira de Farias UFRJ

EDITORES TÉCNICOS

Fábio Marinho

Jessica Cirrota

REVISÃO

Andréa Garcia Tippi

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Fábio Marinho

CONSELHO EDITORIAL

Angela Santana do Amaral UFPE

Antônio Carlos Mazzeo USP

Arthur Trindade Maranhão Costa UNB

Christina Vital da Cunha UFF

Clarice Ehlers Peixoto UERJ

Elenise Faria Scherer UFAM

Ivanete Boschetti UFRJ

Jean François Yves Deluchey UFPA

Leonilde Servolo de Medeiros UFRRJ

Marcos César Alvarez USP

Maria Cristina Soares Paniago UFAL

Maria Helena Rauta Ramos UFRJ

Maria das Dores Campos Machado UFRJ

Maria de Fátima Cabral Gomes UFRJ

Myriam Moraes Lins de Barros UFRJ

Ranieri Carli de Oliveira UFF

Rodrigo Castelo Branco Santos UNIRIO

Rodrigo Guiringuelli de Azevedo PUCRS

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa UFMA

Suely Ferreira Deslandes FIOCRUZ



Lois Mailou Jones (1905-1998)
Heritage, 1936.

Publicação indexada em:

[IBICT](#)

[Base Minerva UFRJ](#)

[Portal de Revistas da UFRJ](#)

Escola de Serviço Social - UFRJ

Av. Pasteur, 250/fundos

CEP 22.290-240

Rio de Janeiro - RJ

praiavermelha.ess.ufrj.br

[@revistapraia vermelha](https://www.instagram.com/revistapraia vermelha)

(55) (21) 3938-5386

Praia Vermelha: estudos de política e teoria social /Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Vol.1, n.1 (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós-Graduação, 1997-

Semestral
ISSN 1414-9184
eISSN 1984-669X

1.Serviço Social-Periódicos. 2.Teoria Social-Periódicos. 3. Política- Periódicos I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

CDD 360.5
CDU 36 (05)

 Para uma melhor experiência de leitura, recomendamos o acesso por computador com visualização em tela cheia (CTRL+L).

 Navegue pelo texto utilizando os ícones na lateral esquerda das páginas ou as setas em seu teclado.

Sumário

	Apresentação	5	
	<i>Patricia Silveira de Farias & Kátia Sento Sé Mello</i>		
DOSSIÊ	Ações Afirmativas como interface dos direitos humanos e sua presença na legislação brasileira	9	 Você está aqui.
	<i>Marcio Toledo Rodrigues</i>		
	Lutas por Direitos em Campos de Poder: em foco o Conselho Estadual dos Direitos Indígenas-RJ	34	
	<i>Ludmila Maria Moreira Lima</i>		
	Formação militante e ação afirmativa: reflexões sobre a prática e o projeto da Educafro	62	
	<i>Márcia Leitão Pinheiro & Elielma Ayres Machado</i>		
	Trajetória do Ensino Superior Brasileiro: Retrocessos e Desigualdade no Acesso à Educação	88	
	<i>Nino Rafael Medeiros Kruger & Isabela Baptista Alves</i>		
	Ação Afirmativa, Memória e Reconhecimento: Relações Raciais e Experiências Negras nas narrativas do Rap	115	
	<i>Jéssica Hipólito, José Jairo Vieira & Andrea Lopes da Costa Vieira</i>		
TEMAS LIVRES	A condição de classe em debate: reflexões teóricas e históricas	138	
	<i>Thiago Bazi Brandão</i>		
	O sub-registro de nascimento e as ações para sua erradicação na cidade do Rio de Janeiro	163	
	<i>Vinicius Monteiro Oliveira de Souza</i>		
	Trabalho Do(c)ente: a saúde dos professores da educação superior pública	187	
	<i>Alzira Mitz Bernardes Guarany</i>		
ENTREVISTA	Mary Garcia Castro	212	
	<i>por Andrea Moraes Alves</i>		



Praia Vermelha

PERIÓDICO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Ações Afirmativas como interface dos direitos humanos e sua presença na legislação brasileira

Ações Afirmativas
Direitos Humanos
Legislação

Este artigo procura compreender as Políticas de Ação Afirmativa como uma das interfaces dos Direitos Humanos em sua defesa pela promoção da inclusão das minorias e como um instrumento para o enfrentamento ao preconceito, à discriminação e ao racismo. No Brasil, esse debate teve reflexos concretos no ordenamento jurídico, o que favoreceu o uso desses direitos como instrumentos de mobilização para cobrar do Estado o seu engajamento na implementação de ações afirmativas, sobretudo aquelas voltadas à população negra, como, por exemplo, a Lei 12.711/12 ou “Lei de cotas”.

Marcio Toledo Rodrigues

Doutor em Serviço Social pela UFRJ.
marcio.toledo2009@bol.com.br

**Affirmative Actions as an interface
of human rights and their presence
in brazilian legislation**

This article seeks to understand the affirmative action policies as one of the interfaces of Human Rights in their defense in favor of the promotion of inclusion of minority and instrument for coping with prejudice, discrimination and racism. In Brazil, this debate had concrete reflections in the legal system, which favored the use of these rights as instruments of mobilization to charge the State for engagement in the implementation of affirmative actions, especially those aimed at the black population, such as the law 12.711/12 or “quota law”.

Affirmative Actions
Human Rights
Legislation





Introdução

Nas últimas décadas, a comunidade internacional tem mostrado uma grande preocupação com relação aos direitos humanos. É um movimento relativamente recente na história, que ganhou corpo após a Segunda Guerra, em resposta às barbáries praticadas pelos regimes totalitários, especialmente o nazista. Será nesse contexto, que esses direitos, pouco a pouco, se transformarão numa baliza ética a orientar a ordem internacional contemporânea (PIOVESAN, 2015, p. 83). Um dos desdobramentos disso será a recomendação para a adoção das políticas de ações afirmativas em alguns países, cuja intenção seria a de promover mudanças substanciais na vida de determinados grupos historicamente aliados do poder e das políticas públicas.

Aqui, no Brasil, por força da pressão dos movimentos sociais e dos tratados internacionais, algumas dessas AA foram adotadas. Uma delas é a Política de cotas, usada principalmente na esfera política, econômica, cultural e educacional, consubstanciada, nesse último caso, pela Lei n. 12.711/12 (2012). Tendo como pano de fundo essa discussão, esse artigo procurará ler criticamente alguns dos documentos relacionados aos direitos humanos, tanto nacionais como internacionais, com a finalidade de verificar os seus possíveis entrelaçamentos com o debate racial no Brasil e a legislação que serve de amparo às ações afirmativas desenvolvidas no país. A hipótese é que esse entrelaçamento existe e ajuda a embasar legal e politicamente a luta pela equidade racial. Isso significa que essa questão não se encontra isolada, mas, sim, inserida num contexto maior de valorização da diversidade e da dignidade da pessoa humana.

Os Direitos Humanos, a questão racial e os reflexos dessa discussão no Brasil

Criada no pós-guerra, a ONU, por meio de sua Assembleia Geral, proclamou, no mês de dezembro de 1948, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Esse foi o pontapé inicial para uma discussão mais elaborada sobre DH, que se fortaleceu, ainda mais, através da consolidação de mecanismos judiciais internacionais, como o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas. Idealizado por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de várias partes do planeta, a declaração se tornou um marco histórico importante na luta contra as atrocidades que



ferem a dignidade humana ao redor do mundo, tornando-se uma referência para vários países. Entre outros pontos, a DUDH afirma que todos nascem livres e iguais em dignidade e direitos; que as pessoas devem ter direito ao trabalho e à liberdade de opinião e pensamento; e que ninguém deve ser submetido à tortura nem a tratamento ou castigo cruel, muito menos à escravidão ou servidão. Além disso, ela condena abertamente a prática de discriminação, ao dizer que “Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação” (ONU, 1948, p.7). Assim, após 1948, funda-se uma nova concepção de direitos humanos, fortemente marcada pela ideia de universalidade e indivisibilidade. Universalidade “porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, com a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos”. E indivisibilidade “porque, ineditamente, o catálogo dos direitos civis e políticos é conjugado ao catálogo dos direitos econômicos, sociais e culturais” (PIOVESAN, 2005, p. 44-45).

Junto ao *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos* (1966) e ao *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1966), a *Declaração Universal* (1948) forma a base da denominada Carta Internacional dos Direitos Humanos. Do ano de sua publicação até o tempo presente, outros tratados e instrumentos foram incorporados, criando novos desdobramentos ao seu entendimento, o que ampliou o escopo do direito internacional ligado a essa esfera. Entre estes documentos, destacam-se a *Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio* (1948), a *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* (1965), a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres* (1979), a *Convenção sobre os Direitos da Criança* (1989), a *Declaração e Plano de Ação da Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata* (2001) e a *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência* (2006).

Uma das principais preocupações dos defensores dos direitos humanos foi transformá-los em matéria de legítimo interesse da comunidade internacional, o que significou a universalização e internacionalização desses direitos. Isso tornou legítima e



necessária a preocupação de atores estatais e não estatais com a forma pela qual os habitantes de outros Estados são tratados, já que a rede de proteção dos direitos humanos deve se estender a todas as pessoas. E isso decorre da criação de um sistema normativo internacional dedicado aos direitos humanos em nível mundial. Nesse sentido, e com vistas ao seu aperfeiçoamento, essa área do direito tem buscado, incessantemente, estabelecer a extensão do seu campo de atuação e, ao mesmo tempo, a redefinição daquilo que é de competência exclusiva dos Estados (PIOVESAN, 2015, p. 83).

Pensando, na atualidade, a extensão dos direitos humanos e o grau de responsabilidade dos Estados signatários, a jurista Flávia Piovesan afirmou que

O sistema internacional de proteção dos direitos humanos apresenta instrumentos de âmbito global e regional, como também de âmbito geral e específico. Adotando o valor da primazia da pessoa humana, esses sistemas se complementam, interagindo com o sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. A sistemática internacional, como garantia adicional de proteção, institui mecanismos de responsabilização e controle internacional, acionáveis quando o Estado se mostra falho ou omissivo na tarefa de implementar direitos e liberdades fundamentais (2015, p 84).

De olho nos direitos fundamentais da pessoa humana, o sistema internacional de proteção delinea e complementa os sistemas nacionais, funcionando como um mecanismo de controle internacional e de responsabilização quando tais direitos são negligenciados ou violados, já que ao “acolher o aparato internacional de proteção, bem como as obrigações dele decorrentes, o Estado passa a aceitar o monitoramento internacional, no que se refere ao modo pelo qual os direitos fundamentais são respeitados em seu território” (PIOVESAN, 2015, p. 85).

Em conformidade com isso, a internacionalização dos direitos humanos estimulou, para além do Estado, a participação de novos atores no processo de democratização do próprio cenário mundial, na medida em que os indivíduos e as organizações não governamentais (sociedade civil internacional) se transformaram em sujeitos de direito internacional, podendo, nessa qualidade,





acionar diretamente os mecanismos supranacionais para denunciar as violações aos princípios enunciados nos direitos humanos reconhecidos e formalizados entre os diferentes Estados-membros. Convém lembrar que, como realça Bobbio, em sua obra *Era dos Direitos* (1988), os direitos humanos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas. Ou seja, como diz Arendt (1979), não são um dado, mas um construído, uma invenção humana em constante processo de construção. Portanto, precisam ser pensados e repensados permanentemente, sem que se perca o seu foco que é a garantia da dignidade da pessoa humana, independente de nacionalidade, gênero, orientação sexual, raça, cor e etnia.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 comprova a vontade manifesta do Estado em submeter-se ao ordenamento Internacional dos Direitos Humanos. A carta magna do país explicita formalmente o alinhamento do mesmo à causa dos direitos humanos. Ela consagra o primado do respeito a esses direitos propostos como paradigma para a ordem internacional. E isso não foi só coincidência, mas teve relação direta com o fim da ditadura e as aspirações que nortearam o processo de redemocratização no país. Diz Piovesan, “há que se reiterar que na experiência brasileira faz-se clara a relação entre o processo de democratização e a reinserção do Estado brasileiro no cenário internacional de proteção dos direitos humanos” (2015, p. 88).

O artigo 4º da Constituição Federal em vigor afirma claramente que a República Federativa do Brasil é regida, nas suas relações internacionais, entre outras coisas, pela prevalência dos direitos humanos. E no artigo 5º, que diz que todos são iguais perante a lei e que define quais são os direitos e garantias fundamentais do cidadão, a CF, em seu inciso LXXVIII, registra que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988). Além disso, assinala que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas” (BRASIL, 1988). O Brasil admite, dessa forma, a prevalência dos direitos humanos a reger o país no cenário internacional. Além do mais, o Estado



brasileiro se compromete, por conseguinte, a respeitar os tratados internacionais dos quais faz parte, bem como a reconhecer os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional, que passam a ter o mesmo valor de uma emenda constitucional, o que significa dizer que tais documentos são incorporados ao ordenamento jurídico do país com status de norma constitucional.

Após analisar a relação dialética entre a construção da democracia brasileira e os direitos humanos internacionais, que acabou por estabelecer um regime jurídico diferenciado aplicável a esses direitos, Piovesan argumenta que

[...] se o processo de democratização permitiu a ratificação de relevantes tratados internacionais de direitos humanos, por sua vez a incorporação desses tratados permitiu o fortalecimento do processo democrático, mediante a ampliação e o reforço do universo de direitos por ele assegurado [...]. Neste prisma, o aparato internacional permite intensificar as respostas jurídicas em face dos casos de violação de direitos humanos e, conseqüentemente, ao reforçar a sistemática de proteção de direitos, o aparato internacional permite o aperfeiçoamento do próprio regime democrático. Atenta-se, assim, para o modo pelo qual os direitos humanos internacionais inovam a ordem jurídica brasileira, complementando-se e integrando o elenco de direitos nacionalmente consagrados e nele introduzindo novos direitos, até então não previstos pelo ordenamento jurídico (2015, p. 88-89).

Ao inovar a ordem jurídica brasileira e aperfeiçoar o próprio regime democrático, os tratados de direitos humanos internacionais consolidam, internamente, parâmetros protetivos mínimos capazes de garantir a defesa da dignidade humana perante as possíveis falhas, violações ou omissões das instituições nacionais ante o direito internacional. Eis aí o impacto positivo dos tratados de proteção aos direitos humanos, especialmente para os grupos socialmente vulneráveis, como as minorias e as vítimas de racismo, preconceito e discriminação. E isso é fundamental, pois alarga a ideia de cidadania, que passa a incluir não apenas os direitos previstos no plano nacional, mas também as garantias de natureza internacional. Nesse sentido, Piovesan defende que “hoje pode-se afirmar que a realização plena, e não apenas parcial dos direitos de cidadania, envolve o exercício efetivo e amplo dos

direitos humanos, nacional e internacionalmente assegurados” (2015, p. 93).

Demonstrando publicamente a intenção de se comprometer formalmente com o que preconizava a CF-88 e os tratados internacionais, o Estado brasileiro apresentou à sociedade, em 1996, mesmo ano em que o governou reconheceu o racismo no Brasil, o seu primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1). Logo na introdução, o documento afirmou que “os Direitos Humanos são os direitos de todos e devem ser protegidos em todos Estados e nações” (BRASIL, 1996b p. 3). Dentro dessa compreensão, as instituições brasileiras ficavam encarregadas de assegurar à sua população, indistintamente, a proteção prevista pelos direitos humanos. Para não restar dúvidas, o programa assinala que

Direitos humanos são os direitos fundamentais de todas as pessoas, sejam elas mulheres, negros, homossexuais, índios, idosos, pessoas portadoras de deficiências, populações de fronteiras, estrangeiros e emigrantes, refugiados, portadores de HIV positivo, crianças e adolescentes, policiais, presos, despossuídos e os que têm acesso à riqueza. Todos, enquanto pessoas, devem ser respeitados e sua integridade física protegida e assegurada (BRASIL, 1996b, p. 3).

No trecho acima, vê-se que os direitos humanos são compreendidos como um grande guarda-chuva que deve abrigar e proteger a integridade física e os direitos fundamentais de todos. Eles são aqueles direitos que existem para garantir a vida digna a qualquer pessoa. Por isso, diante da constatação de que há obstáculos à promoção e à proteção dos direitos humanos no país, o objetivo do PNDH é “eleger prioridades e apresentar propostas concretas de caráter administrativo, legislativo e político-cultural que busquem equacionar os mais graves problemas que hoje impossibilitam ou dificultam a sua plena realização” (BRASIL, 1996b, p. 4). Para que isso ocorresse, tornava-se relevante que o Estado brasileiro observasse, atentamente, como baliza, os diversos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, incorporando-os às suas normativas e práticas institucionais, tendo em vista que a adoção dos diversos tratados deixou de ser uma questão ligada exclusivamente aos Estados nacionais, pois se tornou um assunto de interesse de toda a comunidade internacional.



Em consonância com essa ideia, o I PNDH se comprometeu, no curto prazo, a propor uma legislação para proibir todo tipo de discriminação, com base em origem, raça, etnia, sexo, idade, credo religioso, convicção política ou orientação sexual. E mais do que isso, no tocante à população negra, o documento afirmou que era responsabilidade do governo apoiar o grupo de trabalho interministerial criado por Decreto presidencial com o objetivo de sugerir ações e políticas de valorização da referida população. Desse momento em diante, ao menos oficialmente, essa parte da população entra no radar e na agenda política do governo. Isso não é aleatório e nem casual, vai ao encontro das próprias exigências dos organismos internacionais ligados aos direitos humanos, que colocaram em discussão a necessidade do enfrentamento ao racismo e a urgência na promoção de ações que fomentassem a inclusão dos grupos historicamente marginalizados, como os negros, por exemplo. Aliás, não apenas puseram em discussão, mas trataram isso como prioridade para os governantes. O Brasil perderia credibilidade internacional caso não tomasse providências para colocar em prática as demandas por direitos humanos contidas nos acordos e tratados internacionais dos quais faz parte.

Além das medidas enunciadas acima, o documento (I PNDH) também previu a inclusão do quesito raça nos sistemas de informação e bancos de dados públicos; o incentivo à criação e instalação de Conselhos de comunidade negra; o estímulo à presença de grupos étnicos em propagandas institucionais contratadas pelo poder público; o apoio à definição de ações de valorização e políticas públicas para a população negra; a revogação de normas discriminatórias na legislação infraconstitucional; e a criação de banco de dados com a situação social, política, econômica e cultural da população negra, a fim de orientar políticas afirmativas, visando à promoção dessa comunidade, entre outras metas definidas (BRASIL, 1996b, p. 25-26). A articulação disso ficou por conta da recém-criada Secretaria dos Direitos Humanos do governo. Ademais, o PNDH cumpriu mais do que esse papel, já que contribuiu para ampliar a participação do Brasil nos sistemas global (ONU) e regional (OEA) de promoção e proteção dos direitos humanos, por meio da continuidade da política de adesão a pactos e convenções internacionais desses direitos. A responsabilidade





aumentava junto com os compromissos firmados. O incremento da cooperação com órgãos internacionais de salvaguarda se evidenciou no número de relatores especiais das Nações Unidas que realizaram diversas visitas ao Brasil, o que acarretou a elaboração de relatórios contendo conclusões e recomendações de grande utilidade para o aprimoramento de diagnósticos e a identificação de medidas concretas para a superação de problemas relacionados aos direitos humanos no país.

Vale considerar que bem antes da criação do nosso I PNDH, em nível mundial, já havia ocorrido, em 1965, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, evento promovido pela ONU. Aquele encontro gerou um documento com diretrizes que iriam pautar a discussão a respeito das garantias elementares da população negra residente nos diversos países, dali em diante. Por aqui, o documento foi aprovado pelo Congresso nacional em 1967, sendo depois ratificado pelo governo em março de 1968, entrando em vigor no ano seguinte, sem que isso surtisse efeitos práticos por conta do momento histórico, haja vista que o Brasil vivia uma ditadura e estava prestes a mergulhar nos anos de chumbo, como será visto mais à frente.

Na apresentação do texto, a convenção de 1965 preceitua que sua intenção é “a adotar todas as medidas necessárias para eliminar rapidamente a discriminação racial em todas as suas formas e manifestações, e prevenir e combater doutrinas e práticas racistas” (ONU, 1965). O documento, em seu artigo 1º, afirma que discriminação racial significará:

toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública [...]

Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades





fundamentais, contanto que tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos (ONU, 1965).

E ainda, em seu artigo 2º, preceitua que:

Os Estados Membros tomarão, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, medidas especiais e concretas para assegurar, como convier, o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a esses grupos, com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Essas medidas não deverão, em caso algum, ter a finalidade de manter direitos desiguais ou distintos para os diversos grupos raciais, depois de alcançados os objetivos, em razão dos quais foram tomadas (ONU, 1965).

Ao olhar esses trechos da convenção, pode-se afirmar que o documento, dentro daquele contexto de descolonização e de questionamento das estruturas de colonialidade, cumpriu um importante papel na construção das garantias de direitos humanos fundamentais à população negra, sobretudo por estabelecer como meta a eliminação da discriminação racial e práticas racistas no mundo. Mas não somente por isso. Ele também abriu precedentes para que os Estados adotassem medidas especiais concretas voltadas a assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que precisassem da proteção necessária para desfrutar do exercício pleno de direitos humanos e liberdades fundamentais. Além do mais, afirmou ser obrigação dos Estados-Membros garantir-lhes condições de igualdade. Em outras palavras, a convenção teve o cuidado de fazer a especificação do sujeito de direito, que passou a ser visto em sua peculiaridade e particularidade. Junto a isso, chancelou as ações afirmativas ou discriminação positiva como uma ação política necessária no processo de enfrentamento à discriminação racial, tendo em vista que não bastava coibi-la, era preciso, acima de tudo, promover e garantir oportunidades concretas de desenvolvimento igualitário para esses indivíduos e/ou grupos. Se antes predominava uma vertente que entendia o ser humano de forma genérica, abstrata e descontextualizada, agora se sentia a necessidade de “conferir a





determinados grupos uma proteção especial e particularizada, em face de sua própria vulnerabilidade” (PIOVESAN, 2005, p. 46). A diferença passava a ser vista como um elemento de sustentação para práticas de promoção e não de aniquilação de pessoas e grupos.

Porém, no Brasil, como dito acima, a convenção não surtiu efeitos imediatos nas decisões tomadas pelas instituições governamentais, pois o país vivia o período da ditadura civil-militar, época em que os direitos básicos dos cidadãos e os direitos humanos eram violados e desrespeitados diuturnamente. A aprovação desse documento pelo Congresso Nacional e o anúncio de sua vigência foi apenas para cumprir formalidades. Na contramão da história, o governo nada fez para reverter o quadro de desigualdades raciais históricas. Como afirma Jaccoud (2008, p. 56), “a democracia racial passou de mito a dogma no período dos governos militares” e com isso a questão racial foi negligenciada no debate público nacional. Por outro lado, parte da sociedade, especialmente a comunidade negra, pressionava por ação, já que tinha anseios em relação à efetivação das metas estabelecidas pelo documento da ONU de 1965. Tais sentimentos foram frustrados diante de um Estado autoritário, que censurava, perseguia e, ainda por cima, negava o racismo no país. Contudo, tais expectativas não se extinguirão, elas retornarão com força no contexto da redemocratização do país na década de 1980. A CF-88 e o I PNDH irão materializar e incorporar algumas das demandas dessa luta pelo reconhecimento dos afrodescendentes, que foi capitaneada pelo Movimento social negro.

É indiscutível o valor da Convenção de 1965, pois ela colocou em evidência um tema tão delicado e apontou caminhos para sua solução. Mas em nível internacional, o grande divisor de águas para o enfrentamento do racismo e a promoção dos negros foi a Conferência de Durban, realizada na África do Sul em 2001. Intitulado de *Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata* (2001), esse evento teve repercussão direta na discussão racial e nos debates travados no Brasil a respeito da responsabilidade do Estado em promover a valorização da cultura negra e a necessidade do mesmo em criar mecanismos de fomento para a inclusão dos afrodescendentes, especialmente no mercado de trabalho e ensino superior. O documento de Durban, reconhecido





e ratificado pelo governo brasileiro, além de condenar com veemência o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata, ressalta o valor e a diversidade da herança cultural dos africanos e afrodescendentes, e destaca a necessidade de que seja assegurada sua total integração à vida social, econômica e política, a fim de que se garanta a sua plena participação em todos os níveis dos processos de tomada de decisão. Outrossim, conclama aos países da região das Américas e de todas as outras áreas da Diáspora africana para que reconheçam a existência de sua população de descendência africana e as contribuições culturais, econômicas, políticas e científicas feitas por essa população (ONU, 2001, p. 10).

Como fruto das reivindicações de diversos grupos participantes, o documento de Durban (2001) fez referências explícitas às ações afirmativas ou positivas como um expediente político imprescindível para se vencer o racismo e as desigualdades raciais dele decorrentes. Em um desses trechos, a Conferência, em sua Declaração e Programa de Ação, assinala contundentemente que

Reconhece que o combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata é responsabilidade primordial dos Estados. Portanto, incentiva os Estados a desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação para todos. Através, dentre outras coisas, de ações e de estratégias afirmativas ou positivas; estes planos devem visar a criação de condições necessárias para a participação efetiva de todos nas tomadas de decisão e o exercício dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais em todas as esferas da vida com base na não-discriminação (ONU, 2001, p. 45).

E ainda, em outra parte, sinaliza que é obrigação dos Estados

Estabelecerem, com base em informações estatísticas, programas nacionais, inclusive programas de ações afirmativas ou medidas de ação positivas, para promoverem o acesso de grupos de indivíduos que são ou podem vir a ser vítimas de discriminação racial nos serviços sociais básicos, incluindo, educação fundamental, atenção primária à saúde e moradia adequada (ONU, 2001, p. 45).

Verifica-se, nos trechos selecionados, que a Conferência de Durban (2001) não pretendia ficar apenas no campo da discussão





filosófica, ela apontou caminhos e estabeleceu um conjunto de ações concretas que deveriam ser implementadas pelos diversos países, no sentido de que estes desenvolvessem planos de ações nacionais para a promoção da diversidade, equidade, justiça social e igualdade de oportunidade, que passava obrigatoriamente pela garantia do acesso a serviços sociais básicos, como educação, saúde e moradia aos grupos de indivíduos que são ou podem ser vítimas de discriminação racial e exclusão social. Assim, à estratégia punitiva, somar-se-ia a promocional, que buscava promover, fomentar e fazer avançar a igualdade.

Em 2002, no calor desse contexto, o Brasil apresentou o seu segundo Plano Nacional de Direitos Humanos. Desde 1996, ano do I PNDH, o debate interno havia se aprofundado e agora as decisões de Durban (2001) pressionavam e traziam novos desafios institucionais ao país. Segundo o documento de 2002, “a atualização do Programa Nacional oferece ao governo e à sociedade brasileira a oportunidade de fazer um balanço dos progressos alcançados” (BRASIL, 2002, p.2). Porém, não bastava isso, era necessário pensar adiante, em direção ao futuro. Neste sentido, o II PNDH incorporou uma série de ações específicas no campo da garantia do direito à educação, saúde, previdência, assistência social, trabalho, moradia, etc. Vários planos anuais foram elaborados. No tocante aos afrodescendentes, alguns pontos se destacaram. Entre eles, o documento afirmou que a União devia adotar medidas compensatórias para eliminar a discriminação racial e promover a igualdade de oportunidades, com vistas a ampliar o acesso dos afrodescendentes às universidades públicas, cursos profissionalizantes e empregos públicos. Caberia também ao governo federal estimular os outros entes federados, como estados e municípios, para que seguissem o mesmo caminho. Além do mais, o novo plano nacional se comprometeu a estudar a viabilidade de criação de um fundo de reparação social para financiar as políticas de ação afirmativa e a promover um ensino fundado na tolerância, na paz e no respeito às diversidades culturais do país, incluindo o ensino sobre cultura e história dos afrodescendentes, o que se tornou realidade por meio da Lei n. 10.639/03 (2003), que instituiu a obrigatoriedade do ensino desses conteúdos nas escolas.

Destaca-se, também, do ponto de vista institucional, a criação da SEPPIR (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial),





na gestão Lula, em março de 2003, como uma Secretária voltada a pensar as relações raciais e a criação de políticas públicas de caráter afirmativo, o que irá ajudar a articular e fortalecer a intervenção federal no combate ao racismo e na promoção social dos negros.

Igualmente marcante, o Estatuto da Igualdade racial, publicado em 2010, depois de longos debates, foi mais um momento decisivo na consolidação das políticas de inclusão racial. Nele fica expresso que a população negra é composta pelo conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme critério adotado pelo IBGE. O estatuto define a desigualdade racial como toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada na cor, raça ou origem nacional e étnica que anule ou restrinja o reconhecimento à igualdade de condições de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social e cultural ou qualquer outra esfera da vida pública e privada. E complementa afirmando que se configura também como discriminação “toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços, e oportunidades [...] em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional e étnica” (BRASIL, 2010, p. 1). O documento conceitua ação afirmativa como “programas e medidas especiais adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais”. Sem ignorar que a ação afirmativa pode acontecer também na iniciativa privada, o estatuto ressalta que é função precípua do Estado ser o exemplo e o articulador dessas políticas. É dever do governo e da sociedade garantir igualdade de oportunidades e a defesa da dignidade da pessoa humana, independentemente da etnia ou da cor da pele. Dedicando atenção especial à população negra, o documento defende a sua inclusão e afirma que isso se dará por intermédio das políticas públicas de desenvolvimento econômico e social e pela adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa, especialmente nas áreas de educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação, financiamentos públicos, acesso à terra e à justiça (BRASIL, 2010, p. 2).

Em 2012, no calor das expectativas criadas pelo estatuto e em função das pressões advindas da comunidade negra, o governo federal estabeleceu o sistema de cotas através da Lei n. 12.711/12 (2012), que instituiu, entre outras coisas, a reserva de vagas para grupos raciais e étnicos nas universidades e institutos federais.





De alto valor social, todo esse debate não foi feito a esmo. Ele articulou-se a uma série de discussões teóricas que apontavam, pouco a pouco, para o desejo de superação da ideia genérica do conceito de igualdade. A igualdade formal não se mostrava suficiente, o que se esperava agora era a consolidação de uma igualdade substancial. Ao lado desse direito, considerado imprescindível na luta pela equidade, firmava-se outro, o direito à diferença, tido como uma garantia fundamental na luta democrática, tendo em vista que o respeito à diferença e à diversidade é que abriria caminhos para o asseguramento do tratamento especial demandado a setores da sociedade historicamente discriminados e excluídos das principais políticas públicas. Nessa direção, o foco da luta pelos direitos humanos, no Brasil, passará, necessariamente, pela valorização das diferenças e pelo pleito da oferta de condições mais igualitárias de inserção social, política, econômica e cultural a determinados grupos em situação de desvantagem, entre os quais os afrodescendentes e os indígenas. Igualdade, nessa perspectiva, transcenderá à formalidade abstrata do sujeito de direito, passando a ter outra conotação, que é a da busca concreta de uma justiça social distributiva em associação ao reconhecimento de identidades, dentro de uma perspectiva historicizada desse sujeito. Falando sobre essa concepção mais politizada e articulada aos direitos humanos da ideia de igualdade, assinala Piovesan (2005, p. 47) que:

Destacam-se, assim, três vertentes no que tange à concepção de igualdade: a. igualdade formal, reduzida à fórmula “todos são iguais perante a lei” (que no seu tempo foi crucial para a abolição de privilégios); b. igualdade material, correspondente ao ideal de justiça social e distributiva (igualdade orientada pelo critério socioeconômico); e c. igualdade material, correspondente ao ideal de justiça como reconhecimento de identidades (igualdade orientada pelos critérios gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia e demais critérios).

A Ação afirmativa como interface dos direitos humanos e seus reflexos na Constituição Federal de 1988

Diferentemente do que muitos pensam, as ações afirmativas não surgiram nos EUA, mas sim na Índia, onde a adoção de tais políticas remonta ao final da década de 40. Segundo país mais populoso do mundo e com uma sociedade bastante heterogênea,





a Índia foi a criadora do núcleo das práticas denominadas, na atualidade, de ações afirmativas. Após se tornar independente da Inglaterra, fato ocorrido no ano de 1947, aquele país criminalizou o sistema de castas e instituiu na sua constituição, promulgada em 1949, o princípio das “políticas de reserva”. O objetivo era criar “medidas voltadas para a proteção e promoção de membros de grupos historicamente discriminados” (JÚNIOR; DAFLON, 2015, p. 96-97). Entre essas medidas, destacam-se as cotas de representações políticas em legislaturas, as destinadas ao mercado de trabalho e o serviço público e aquelas voltadas ao acesso desses grupos no ensino superior. Os indianos criaram um vasto e complexo sistema de reservas. As ações previstas na constituição trouxeram um pouco de alento social e expectativas de um futuro melhor às vítimas do casteísmo, tendo em conta que desempenharam um papel simbólico e exemplar ao colocar determinados grupos em posições políticas e sociais de destaque, além de proibir expressamente a discriminação em virtude de sexo, religião, raça ou casta. A Índia é, possivelmente, o país que possui a mais longa experiência de ações afirmativas no mundo. Não significa dizer que os seus problemas foram totalmente resolvidos. A sua sociedade continua marcada pelas castas, que persistem até os dias atuais, apesar da proibição formal. E os dados apontam que, mesmo após décadas da proibição legal da discriminação e da criação de medidas afirmativas de proteção, alguns grupos desfavorecidos, como os Dalits, continuam vivendo na pobreza, sua mobilidade social ascendente é menor e os investimentos educacionais lhes dão menos retorno que os obtidos pelos demais indianos (JÚNIOR; DAFLON, 2015, p. 97). Ou seja, sem desconsiderar a importância das ações afirmativas, ainda há muito por fazer naquele país até que se alcance uma igualdade efetiva.

Entretanto, ainda que o pioneirismo das ações afirmativas seja da Índia, foi somente nos EUA da década de 1960 que essa discussão ganhou força e visibilidade internacional, num período em que as leis segregacionistas começaram a ser enfrentadas naquele país e o movimento negro se tornou mais fortemente atuante e combativo em torno da luta pelos direitos civis. Foi dentro desse contexto que se passou a cobrar do Estado uma postura mais ativa em defesa dos interesses de afro-americanos através do incentivo e da implementação das medidas afirmativas.





Coube à autoridade estadunidense, por meio de um decreto presidencial de 1961, dar andamento a essas políticas que ficaram conhecidas como *affirmative action*. Confirmado depois pela Suprema Corte daquele país, essas ações, segundo Carmen Lúcia, comprometeram “organizações públicas e privadas numa nova prática do princípio constitucional da igualdade no Direito”. Essas ações passaram a significar a exigência de favorecimento de grupos e minorias socialmente inferiorizadas, “vale dizer, juridicamente desiguais, por preconceitos arraigados culturalmente e que precisavam ser superados para que se atingisse a eficácia da igualdade preconizada e assegurada constitucionalmente na principiologia dos direitos fundamentais” (ROCHA, 1996, p. 285). Desse modo, mais do que reconhecer os direitos civis de minorias (Civil Rights Act-1964) e proibir a segregação racial, os EUA passaram a adotar ações dirigidas à inclusão desses grupos, tanto na esfera pública como na privada. De acordo com Silva (2010, p. 72), a iniciativa dos EUA “norteou a aplicação de ações afirmativas em outros países como opção para garantir a democracia inclusiva e vem sendo utilizada como paradigma pelos ordenamentos jurídicos da maioria dos países que integram o sistema das Nações Unidas”.

Com um propósito assim tão relevante, essa experiência de ações voltadas a criar oportunidades para os grupos historicamente preteridos não ficou, então, restrita à Índia e nem aos EUA. Outros países, como África do Sul, Cuba, Canadá, Nigéria e algumas nações europeias adotaram práticas semelhantes, denominadas, em alguns desses lugares, de discriminação positiva. Essas medidas “visam oferecer aos grupos discriminados e excluídos um tratamento diferente para compensar a sua situação de vítimas do racismo e de outras formas de discriminação” (MUNANGA, 2001, p. 31).

Enquanto os povos de outras partes do mundo já convivem com essas políticas desde meados do século XX, só mais recentemente essa discussão teve rebatimento no Brasil, já que tal debate sobre ações afirmativas ganhou força apenas após o processo de redemocratização, período em que houve uma forte demanda, dos diversos agentes e movimentos sociais, por políticas voltadas às questões como raça, gênero, etnia, entre outras. Alguns dos marcos dessa luta foram a CF/88, a lei de cotas eleitorais para as mulheres, a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo,



a III Conferência Mundial contra o Racismo, a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para desenvolver políticas de valorização e promoção da população negra, o lançamento do Programa Nacional dos Direitos Humanos e alguns projetos parlamentares que defendiam a alteração no processo de ingresso nas instituições de ensino superior com a criação de cotas para grupos sociais específicos. Fazendo referência a esse impulso das ações afirmativas no Brasil dos anos 1990 e 2000, Joaquim Barbosa afirma que

Nos últimos tempos, têm sido propostos, no Congresso Nacional, diversos projetos de lei visando à introdução, no Direito brasileiro, de algumas modalidades de “ação afirmativa”. Esses projetos, apresentados por parlamentares das mais diversas tendências ideológicas, em geral buscam mitigar a flagrante desigualdade brasileira atacando-a naquilo que para muitos constitui a sua causa primordial, isto é, o nosso segregador sistema educacional, que tradicionalmente, por diversos mecanismos, sempre reservou aos negros e pobres em geral uma educação de inferior qualidade, dedicando o essencial dos recursos materiais, humanos e financeiros voltados à educação de todos os brasileiros, a um pequeno contingente da população que detém a hegemonia política, econômica e social do país (GOMES, 2003, p. 86).

A introdução das ações afirmativas foi uma inovação substancial no ordenamento jurídico nacional, pois abriu espaços na sociedade brasileira para garantir a implementação efetiva do princípio da igualdade constitucional, não sob o manto da mera formalidade, mas sim de maneira fática, concreta, material e real, por intermédio de ações compensatórias cujo propósito primário é mitigar as velhas desigualdades existentes no país. Dando mais detalhes a respeito das ações afirmativas, Joaquim Barbosa as define como:

Um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (GOMES, 2003, p.94).



Em direção semelhante, Sabrina Moehlecke (2002) afirma que ação afirmativa é

Uma ação reparatória/compensatória e/ou preventiva, que busca corrigir uma situação de discriminação e desigualdade infligida a certos grupos no passado, presente ou futuro, através da valorização social, econômica, política e/ou cultural desses grupos, durante um período limitado (p. 203).

Juntando-se a esse debate, Flávia Piovesan, outra autora que procura dar um significado a esse termo, assinala que as ações afirmativas

Constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo de igualdade, com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos socialmente vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, entre outros grupos (2005, p. 39).

Ora, ao comparar essas três definições selecionadas, notam-se, nitidamente, alguns aspectos centrais que atravessam o debate acerca das ações afirmativas e explicam os motivos de sua relevância social, política, econômica e cultural. Como se vê, elas são consideradas medidas e/ou ações políticas, de caráter público ou privado, que precisam ser adotadas, por determinado período de tempo, a fim de se criarem condições para a transposição de situações históricas de desigualdades e, ao mesmo tempo, para se reforçar o combate à discriminação racial, étnica, de gênero e de nacionalidade, entre outras. Norteando-se pelas ideias de reparação, compensação e reconhecimento, as ações afirmativas apoiam-se na percepção de que sem tais remédios, dificilmente uma sociedade dominada por homens, racista, hierarquizada e excludente irá alcançar a igualdade material substantiva que conduza à superação de uma visão abstrata e desencarnada de igualdade. A realidade é que sem essas intervenções concretas, com suas medidas protetivas e reparatórias, fica inviável se garantir o acesso e as oportunidades aos grupos tradicionalmente alijados da agenda pública e das políticas sociais, tendo em conta a desproporcionalidade de força e poder no conjunto social. Não se deve esquecer que “o direito à igualdade material, o direito à diferença e o direito ao reconhecimento de identidades integram a essência dos direitos humanos” (PIOVESAN, 2015, p. 329).





Espera-se, nessa direção, que tal tratamento diferenciado englobe uma categoria ou grupo para que estes fiquem em condições de igualdade para com os demais, sem que abram mão das suas diferenças identitárias específicas, mas não permitindo que estas se transformem em sinônimo de desigualdade social. Segundo os defensores desse pensamento, sempre que houver uma razão suficiente para o dever de um tratamento desigual, então, o tratamento desigual é obrigatório, tendo em conta que “porque existem desigualdades, é que se aspira a igualdade real ou material que busque realizar a igualização das condições desiguais” (BELLINTANI, 2006, p. 26). Assim, diante de uma “desigualdade existente entre os indivíduos, cabe à norma discriminar grupos para lhes oferecer tratamento jurídico especial, diferenciado, adequado e proporcional, a fim de que, com a concretização da lei, reste estabelecida na realidade do corpo social a equalização de fato” (ALMEIDA, 2011, p. 51).

Constata-se, portanto, que as AA cumprem um importante papel social e são um instrumento valioso na luta contra as desigualdades e o racismo. Como diz Gomes (2001, p. 96), “justifica-se a adoção das medidas de ação afirmativa com o argumento de que esse tipo de política social seria apta a atingir uma série de objetivos que restariam normalmente inalcançados caso a estratégia de combate à discriminação se limitasse à adoção [...] de regras proibitivas”. Toda essa discussão jurídico-filosófica repercutirá no Brasil, com impactos concretos na agenda política do governo e movimentos sociais. Por aqui, esse debate foi trazido a público pelo Movimento Negro, especialmente a partir da década de 1970, quando se tornou mais forte a reivindicação por acesso do negro ao ensino público superior, ao mercado de trabalho e por medidas de combate ao racismo que se fizessem aliadas à promoção da cultura negra. Apesar das divergências internas, muitos dos seus ilustres dirigentes viam com bons olhos as AA. Falando a respeito das ações norteadoras desse movimento nos anos 1970, Moehlecke diz que “teriam como objetivo final, ainda que não explicitado ou sistematizado, a viabilização de ações práticas que combatem o racismo e as consequentes desigualdades raciais a prejudicar a população negra” (2002, p. 48). A semente estava lançada, mas os ventos não eram tão favoráveis por conta do governo ditatorial. Mas havia setores sensíveis às políticas afirmativas. Com o processo de





redemocratização do país e o fim do regime militar, os diversos atores sociais se mobilizaram em torno da construção de uma nova constituição, que foi promulgada em 1988. O sentimento à época é que se fazia necessário promover constitucionalmente, através de uma remodelação do sistema normativo, a igualdade jurídica efetiva, aquela efetivamente capaz de promover a igualação (ROCHA, 1996, p. 284). Nesse sentido, “não foi, pois, sem razão ou causa que o constituinte pátrio de 87/88 fez emergir, com peculiar força jurídica, no sistema constitucional por ele promulgado, o princípio da igualdade como um dos pilares mestres do edifício fundamental do Direito Positivo pátrio” (ROCHA, 1996, p. 288).

Apesar de não falar em AA no sentido *stricto sensu*, essa nova Carta Magna incorporou premissas gerais que deixaram o caminho pavimentado para a inclusão e adoção futura de tais medidas, não só na esfera política como no próprio ordenamento jurídico. Em seu artigo 3º, por exemplo, que trata dos objetivos da República, a igualdade é colocada como um valor absoluto, um preceito fundamental a orientar as ações do Estado. Fica explícito que os objetivos traçados galvanizam todo o texto constitucional, conferindo à igualdade uma indiscutível hierarquia hermenêutica que se fará presente em diversos outros trechos da CF. Ali, esse princípio encontrou acolhida no seu sentido material/substancial. Ou seja, não se trata de uma igualdade qualquer, um conteúdo inerte, mas algo dinâmico que se consubstancia como um princípio jurídico inarredável, que transpassará todas as garantias fundamentais estabelecidas no artigo 5º da constituição. Nesses dois artigos, nitidamente se firmam as premissas básicas que autorizarão as políticas públicas voltadas para o enfrentamento da desigualdade em todos os planos e níveis da sociedade brasileira.

Mas o assunto não se esgota neles. No art. 1º, por exemplo, o texto apresenta uma premissa que serve de esteio para a implementação das políticas públicas de ações afirmativas: trata-se do fundamento constitucional de garantia da dignidade da pessoa humana. Ora, essa ideia não é despropositada, ela é incorporada por ser um pilar fundamental e perfeitamente aplicável a essa matéria, por seu conteúdo e natureza, já que versa sobre a dignidade, uma questão intrínseca aos direitos humanos universais, com os quais o Brasil se vinculou por força dos tratados internacionais. E não para por aí. Há artigos em que





os constituintes foram explicitamente favoráveis ao tratamento diferenciado a determinados grupos, instituindo medidas análogas às chamadas ações afirmativas. É o que se vê no inciso XX, do art. 7º, onde, ao tratar dos direitos dos trabalhadores, a CF estabelece a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos. É claramente uma permissão para a adoção de ações afirmativas voltadas à questão de gênero. Além disso, no inciso VIII, do art. 37, o constituinte estipula que a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência. São previstas, portanto, cotas para deficientes no serviço público. E as cotas são uma das modalidades mais conhecidas de AA. Vale dizer, também, que a CF ainda oferece, em seu inciso IX, do art. 170, um tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

Por último, mas não de menor importância, estão os artigos 204 e 205 da CF/88. Neles, agasalha-se a ideia de que a educação é um atributo da pessoa humana, e que cabe ao Estado garantir o amplo acesso ao ensino, em igualdade de condições, como uma forma de se garantir o preparo do indivíduo para a vida cidadã e o mundo do trabalho. Essa compreensão foi um combustível importante para as reivindicações de adoção de AA na esfera educacional. Sob esse ponto de vista, é correto afirmar que a lei maior do Brasil incorporou, em certa medida, normas, regras e preceitos que estimularão e darão ensejo ao surgimento das políticas afirmativas no país pós-ditadura. Ela não se limitou a proibir a discriminação e a falar de igualdade de maneira abstrata, mas abriu avenidas para a implementação de medidas propiciadoras da igualdade material, pois “somente com uma conduta que seja ativa, positiva, afirmativa, é que se pode ter a transformação social buscada como objetivo fundamental da República” (ROCHA, 1996, p. 290). Como diz o preâmbulo da CF, a intenção dos constituintes era “instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (BRASIL, 1988).



Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Luciana Dayoub Ranieri de. *Ações Afirmativas e a concretização do princípio da igualdade no Direito brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.
- ARENDT, H. *As Origens do Totalitarismo*. Rio de Janeiro: Documentário, 1979.
- BELLINTANI, Leila Pinheiro. *Ação Afirmativa e os princípios do Direito: a questão das quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- BRASIL. *Constituição Federal do Brasil*, 1988.
- _____. *Declaração de Durban e Plano de Ação: Durban + 5*. Relatório da III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. São Paulo: Prefeitura de São Paulo/CONE; Brasília: Minc/Fundação Cultural Palmares, 2001.
- _____. Lei n. 10.639 de 09 de janeiro de 2003. Estabelece a obrigatoriedade do ensino da temática História e Cultura Afro-Brasileira.
- _____. Lei n. 12.288 de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial, 2010.
- _____. Lei n. 12.711 de 29 de agosto de 2012. Lei de cotas, 2012.
- _____. *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH I*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.
- _____. *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH II*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social. Brasília: Ministério da Justiça, 2002.
- GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. *As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva*. In: Seminário Internacional As minorias e o direito (2001: Brasília) / Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários; AJUFE; Fundação Pedro Jorge de Mello e Silva; The British Council. - Brasília: CJF, 2003. Disponível em <<https://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/serie-cadernos-do-cej>>. Acesso em: 15 jan. 2019.
- _____. *Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade: O direito como instrumento de transformação social. A experiência dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- JACCOUD, Luciana. O Combate ao Racismo e à Desigualdade: O Desafio das Políticas Públicas de Promoção da Igualdade

- Racial. In: THEODORO, Mario (org.). *As políticas Públicas e a Desigualdade Racial no Brasil: 120 Anos Após a Abolição*. Brasília, IPEA, 2008.
- JUNIOR, João Feres; DAFLON, Verônica Toste. *Ação Afirmativa na Índia e no Brasil: um estudo sobre a retórica acadêmica*. Sociologia. Porto Alegre, ano 17, n. 40, set/dez. 2015.
- MOEHLECKE, Sabrina. *Ação Afirmativa: História e Debates no Brasil*. Cadernos de Pesquisas, n.117, p. 197-217, nov. 2002.
- _____. (2000). *Propostas de Ações Afirmativas no Brasil: o acesso da população negra ao ensino superior*. Dissertação de Mestrado. Programa de pós-graduação em Educação. Faculdade de Educação/Universidade de São Paulo.
- MUNANGA, Kabengele. *Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa das cotas*. Sociedade e cultura, v. 4, n.2, p. 31-4, jul/dez, 2001.
- ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>. Acesso em: 21 jan. 2019.
- _____. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, 1966. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- _____. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- _____. Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, 1948. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/seguran%20capublica/convenca....crime_genocidio.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- _____. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, 1979. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf>. Acesso em 21: jan. 2019.
- _____. Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- _____. Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006. Disponível em: <<https://www.fundacaodorina.org.br/a-fundacao/deficiencia-visual/convencao-da-onu-sobre-direitos-das-pessoas-com-deficiencia/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- _____. *Convenção internacional sobre a eliminação de todas*

as formas de discriminação racial, 1965. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvIntElimTodForDiscRac.html>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. *Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*, 2001. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/declaracao-de-durban/>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 8ªed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. *Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos*. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Ação Afirmativa: O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, n. 33, v. 131, p. 283-295, jul/set. 1996.

SILVA, Carlos Benedito Rodrigues da. *Ações afirmativas: uma proposta de superação do racismo e das desigualdades*. R. Pol. Públ. São Luiz, v.14, n.1, p.67-76, jan/jun. 2010.



Este número da Revista Praia Vermelha foi projetado e diagramado em abril e maio de 2020 pelo Setor de Publicações e Coleta de Dados da Escola de Serviço Social da UFRJ, para difusão online via Portal de Revistas da UFRJ. Foi utilizada a fonte Montserrat (Medium 13/17,6pt) em página de 1366x768pt (1:1,77).