

Ações afirmativas e direitos humanos

INTRODUÇÃO

O bjetiva este artigo desenvolver uma análise a respeito das ações afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos.

O tema será, assim, focado a partir de três reflexões centrais:

- 1) Como compreender a concepção contemporânea de direitos humanos?
- 2) De que modo conceber as ações afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos?
- 3) Quais as perspectivas e desafios para a implementação da igualdade étnico-racial na ordem contemporânea?

FLAVIA PIOVESAN
é professora de Direito Constitucional e Direitos Humanos da PUC-SP, procuradora do Estado de São Paulo e membro do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e da Human Rights University Network (SUR).

COMO COMPREENDER A CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DE DIREITOS HUMANOS?

Como reivindicações morais, os direitos humanos nascem quando devem e podem nascer. Como realça Norberto Bobbio, os direitos humanos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas¹. Para Hannah Arendt,



os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução². Refletem um construído axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social. No dizer de Joaquín Herrera Flores, os direitos humanos compõem uma racionalidade de resistência, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana³. Invocam, nesse sentido, uma plataforma emancipatória voltada à proteção da dignidade humana. Para Carlos Santiago Niño, os direitos humanos são uma construção consciente vocacionada a assegurar a dignidade humana e a evitar sofrimentos, em face da persistente brutalidade humana⁴.

Ao adotar esse prisma histórico, cabe realçar que a Declaração de 1948 inovou extraordinariamente a gramática dos direitos humanos ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos. Universalidade porque clama pela

1 Norberto Bobbio, *Era dos Direitos*, trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1988.

2 Hannah Arendt, *As Origens do Totalitarismo*, trad. Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979. A esse respeito, ver também: Celso Lafer, *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt*, São Paulo, Companhia das Letras, 1988, p. 134. No mesmo sentido, afirma Ignacy Sachs: "Não se insistirá nunca o bastante sobre o fato de que a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, às vezes, com barricadas, em um processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de luta antes de serem reconhecidos como direitos" (Ignacy Sachs, "Desenvolvimento, Direitos Humanos e Cidadania", in *Direitos Humanos no Século XXI*, 1998, p. 156). Para Allan Rosas: "O conceito de direitos humanos é sempre progressivo. [...] O debate a respeito do que são os direitos humanos e como devem ser definidos é parte e parcela de nossa história, de nosso passado e de nosso presente" (Allan Rosas, "So-Called Rights of the Third Generation", in Asbjorn Eide, Catarina Krause & Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Dordrecht, Boston e Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 243).

3 Joaquín Herrera Flores, *Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência*, p. 7 (mimeo.).

4 Carlos Santiago Niño, *The Ethics of Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1991.



extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. Indivisibilidade porque, ineditamente, o catálogo dos direitos civis e políticos é conjugado ao catálogo dos direitos econômicos, sociais e culturais. A Declaração de 1948 combina o discurso liberal e o discurso social da cidadania, conjugando o valor da liberdade ao valor da igualdade.

A partir da Declaração de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção. A Declaração de 1948 confere lastro axiológico e unidade valorativa a esse campo do direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção desses direitos. Esse sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais aos direitos humanos, na busca da salvaguarda de parâmetros protetivos mínimos – do “mínimo ético irredutível”. Nesse sentido, cabe destacar que, até novembro de 2004, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 154 Estados-partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contava com 151 Estados-partes; a Convenção contra a Tortura contava com 139 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial contava com 170 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher contava com 179 Estados-partes e a Convenção sobre os Direitos da Criança apresentava a mais ampla adesão, com 192 Estados-partes⁵.

Ao lado do sistema normativo global, surgem os sistemas regionais de proteção, que buscam internacionalizar os direitos

humanos nos planos regionais, particularmente na Europa, América e África. Consolida-se, assim, a convivência do sistema global da ONU com instrumentos do sistema regional, por sua vez, integrado pelo sistema americano, europeu e africano de proteção aos direitos humanos.

Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional. Nessa ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos. Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, esses sistemas se complementam, somando-se ao sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. Essas são, inclusive, a lógica e a principiologia próprias do direito dos direitos humanos.

Considerando a concepção contemporânea de direitos humanos e a ética dos direitos humanos, passa-se, neste momento, à segunda questão.

DE QUE MODO CONCEBER AS AÇÕES AFIRMATIVAS SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS?

Como já mencionado, a partir da Declaração Universal de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais.

A primeira fase de proteção dos direitos humanos foi marcada pela tônica da proteção geral, que expressava o temor da diferença (que no nazismo havia sido orientada para o extermínio), com base na igualdade formal. A título de exemplo, basta avaliar quem é o destinatário da Declaração de

5 Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, *Status of Ratifications of the Principal International Human Rights Treaties* (26/1/2005).

1948, bem como atentar para a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio, também de 1948, que pune a lógica da intolerância pautada na destruição do “outro” em razão de sua nacionalidade, etnia, raça ou religião.

Torna-se, contudo, insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. Faz-se necessário a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade. Nessa ótica determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada. Vale dizer, na esfera internacional, se uma primeira vertente de instrumentos internacionais nasce com a vocação de proporcionar uma proteção geral, genérica e abstrata, refletindo o próprio temor da diferença (que na era Hitler foi justificativa para o extermínio e a destruição), percebe-se, posteriormente, a necessidade de conferir, a determinados grupos, uma proteção especial e particularizada, em face de sua própria vulnerabilidade. Isso significa que a diferença não mais seria utilizada para a aniquilação de direitos, mas, ao revés, para a promoção de direitos.

Nesse cenário, por exemplo, a população afrodescendente, as mulheres, as crianças e demais grupos devem ser vistos nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, também, como direito fundamental, o direito à diferença. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial.

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

Para Nancy Fraser, a justiça exige,

simultaneamente, redistribuição e reconhecimento de identidades. Como atenta a autora:

“O reconhecimento não pode se reduzir à distribuição, porque o *status* na sociedade não decorre simplesmente em função da classe. Tomemos o exemplo de um banqueiro afro-americano de Wall Street, que não pode conseguir um táxi. Nesse caso, a injustiça da falta de reconhecimento tem pouco a ver com a má distribuição. [...] Reciprocamente, a distribuição não pode se reduzir ao reconhecimento, porque o acesso aos recursos não decorre simplesmente da função de *status*. Tomemos, como exemplo, um trabalhador industrial especializado, que fica desempregado em virtude do fechamento da fábrica em que trabalha, em vista de uma fusão corporativa especulativa. Nesse caso, a injustiça da má distribuição tem pouco a ver com a falta de reconhecimento. [...] Proponho desenvolver o que chamo concepção bidimensional da justiça. Essa concepção trata da redistribuição e do reconhecimento como perspectivas e dimensões distintas da justiça. Sem reduzir uma à outra, abarca ambas em um marco mais amplo” (Nancy Fraser, “Redistribución, Reconocimiento y Participación: Hacia un Concepto Integrado de la Justicia”, in Unesco, *Informe Mundial sobre la Cultura – 2000-2001*, pp. 55-6).

Há, assim, o caráter bidimensional da justiça: redistribuição somada ao reconhecimento. No mesmo sentido, Boaventura de Souza Santos afirma que apenas a exigência do reconhecimento e da redistribuição permite a realização da igualdade⁶. E acrescenta: “[...] temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades”⁷.

É nesse cenário que as Nações Unidas aprovam, em 1965, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação



6 Boaventura de Souza Santos, “Introdução: para Ampliar o Cânone do Reconhecimento, da Diferença e da Igualdade”, in *Reconhecer para Libertar: os Caminhos do Cosmopolitanismo Multicultural*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003, p. 56. Ver ainda do mesmo autor: “Por uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos”, in op. cit., pp. 429-61.

7 Boaventura de Souza Santos, op. cit.



minação Racial⁸, ratificada hoje por 170 Estados, dentre eles o Brasil, que a ratificou em 27 de março de 1968.

Desde seu preâmbulo, essa Convenção assinala que qualquer “doutrina de superioridade baseada em diferenças raciais é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa, inexistindo justificativa para a discriminação racial, em teoria ou prática, em lugar algum”. Adiciona a urgência em se adotar todas as medidas necessárias para eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e manifestações e para prevenir e combater doutrinas e práticas racistas.

O artigo 1º da Convenção define a discriminação racial como “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica, que tenha o propósito ou o efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício em pé de igualdade dos direitos humanos e liberdades fundamentais”. Vale dizer, a discriminação significa toda distinção, exclusão, restrição ou preferência que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e liberdades fundamentais, nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo. Logo, a discriminação significa sempre desigualdade.

Essa mesma lógica inspirou a definição de discriminação contra a mulher, quando da adoção da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, pela ONU, em 1979.

A discriminação ocorre quando somos tratados de maneira igual, em situações diferentes; e de maneira diferente, em situações iguais.

Como enfrentar a problemática da discriminação?

No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, destacam-se duas estratégias: a) a estratégia repressivo-punitiva (que tem por objetivo punir, proibir e eliminar a discriminação); b) a estratégia promocional (que tem por objetivo promover, fomentar e avançar a igualdade).

Na vertente repressivo-punitiva, há a urgência em se erradicar todas as formas de discriminação. O combate à discriminação é medida fundamental para que se garanta o pleno exercício dos direitos civis e políticos, como também dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Se o combate à discriminação é medida emergencial à implementação do direito à igualdade, todavia, por si só, é medida insuficiente. Vale dizer, é fundamental conjugar a vertente repressivo-punitiva com a vertente promocional.

Faz-se necessário combinar a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade como processo. Isto é, para assegurar a igualdade não basta apenas proibir a discriminação mediante legislação repressiva. São essenciais as estratégias promocionais capazes de estimular a inserção e inclusão de grupos socialmente vulneráveis nos espaços sociais. Com efeito, a igualdade e a discriminação pairam sob o binômio inclusão-exclusão. Enquanto a igualdade pressupõe formas de inclusão social, a discriminação implica a violenta exclusão e a intolerância à diferença e à diversidade. O que se percebe é que a proibição da exclusão, em si mesma, não resulta automaticamente na inclusão. Logo, não é suficiente proibir a exclusão quando o que se pretende é garantir a igualdade de fato, com a efetiva inclusão social de grupos que sofreram e sofrem um consistente padrão de violência e discriminação.

Nesse sentido, como poderoso instrumento de inclusão social, situam-se as ações afirmativas. Essas ações 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 vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, as mulheres, dentre outros grupos.

As ações afirmativas, como políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado discriminatório, cumprem uma finalidade pública decisiva ao projeto democrático, que é a de assegurar a diversidade e a plura-

8 A Convenção foi adotada pela Resolução nº 2.106 A(XX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965.

lidade social. Constituem medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com a crença de que a igualdade deve se moldar no respeito à diferença e à diversidade. Através delas transita-se da igualdade formal para a igualdade material e substantiva.

Por essas razões, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial prevê, no artigo 1º, parágrafo 4º, a possibilidade de “discriminação positiva” (a chamada “ação afirmativa”), mediante a adoção de medidas especiais de proteção ou incentivo a grupos ou indivíduos com vistas a promover sua ascensão na sociedade até um nível de equiparação com os demais.

Importa acrescentar que a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em seu artigo 4º, parágrafo 1º, também estabelece a possibilidade de os Estados-partes adotarem ações afirmativas como medidas especiais e temporárias destinadas a acelerar a igualdade de fato entre homens e mulheres. As Recomendações Gerais nº 5⁹ e 25¹⁰ do Comitê sobre a Eliminação de Discriminação contra a Mulher endossam a importância da adoção de tais ações para que a mulher se integre na educação, na economia, na política e no emprego. O Comitê ainda recomenda que os Estados-partes velem para que as mulheres em geral, e os grupos de mulheres afetados em particular, participem da elaboração, aplicação e avaliação dos referidos programas. Recomenda, em especial, que se tenha um processo de colaboração e consulta com a sociedade civil e com organizações não-governamentais que representem distintos grupos de mulheres.

Desse modo, a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher contempla a possibilidade jurídica de uso das ações afirmativas, pela qual os Estados podem adotar medidas especiais temporárias com vistas a acelerar o processo de igualização de *status* entre homens e mulheres. Tais medidas cessarão quando alcançado o seu objetivo. São, portanto, medidas compensatórias para remediar as desvantagens históricas, aliviando o passado discriminatório sofrido por esse grupo social.

Cabe salientar que a Recomendação Geral n. XXV (2000) do Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial traz uma nova perspectiva: alia a perspectiva racial à de gênero. Sob essa ótica, o Comitê entende que a discriminação racial atinge de forma diferenciada homens e mulheres, já que práticas de discriminação racial podem ser dirigidas a certos indivíduos especificamente em razão do seu sexo, como no caso da violência sexual praticada contra mulheres de determinada origem étnoracial. A discriminação pode dificultar o acesso de mulheres a informações em geral, bem como obstar a denúncia das discriminações e violências que vierem a sofrer. O Comitê pretende monitorar como as mulheres que pertencem às minorias étnicas e raciais exercem seus direitos, avaliando a dimensão da discriminação racial a partir de uma perspectiva de gênero. A avaliação verificará como se manifesta a discriminação; as circunstâncias em que esta acontece; as suas conseqüências; e a disponibilidade e acessibilidade de mecanismos de denúncia de discriminação racial.

Além de as ações afirmativas contarem com o sólido amparo jurídico das Convenções sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e contra a Mulher, o próprio documento oficial brasileiro apresentado à Conferência das Nações Unidas contra o Racismo, em Durban, na África do Sul (31 de agosto a 7 de setembro de 2001), defendeu, do mesmo modo, a adoção de medidas afirmativas para a população afrodescendente, nas áreas da educação e do trabalho. O documento propôs a adoção de ações afirmativas para garantir o maior acesso de afrodescendentes às universidades públicas, bem como a utilização, em licitações públicas, de um critério de desempate que considere a presença de afrodescendentes, homossexuais e mulheres no quadro funcional das empresas concorrentes. A Conferência de Durban, em suas recomendações, pontualmente nos seus parágrafos 107 e 108, endossa a importância dos Estados em adotarem ações afirmativas como medidas especiais e compensatórias voltadas a aliviar a carga de um passado



9 A respeito da importância das ações afirmativas, destaca a Recomendação Geral n. 5 do Comitê: “O Comitê sobre a Eliminação de Discriminação contra a Mulher [...] recomenda que os Estados-partes façam maior uso de medidas especiais de caráter temporário como a ação afirmativa, o tratamento preferencial ou sistema de quotas para que a mulher se integre na educação, na economia, na política e no emprego”.

10 Nos termos da Recomendação Geral n. 25 do Comitê: “Os Estados-partes deverão incluir em suas Constituições ou em sua legislação nacional disposições que permitam a adoção de medidas especiais de caráter temporário”.

discriminatório daqueles que foram vítimas da discriminação racial, da xenofobia e de outras formas de intolerância correlatas.

No direito brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabelece importantes dispositivos que demarcam a busca da igualdade material, que transcende a igualdade formal. A título de registro, destaca-se o artigo 7º, inciso XX, que trata da proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, bem como o artigo 37, VII, que determina que a lei reservará percentual de cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência. Acrescente-se ainda a chamada “Lei das cotas” de 1995 (Lei n. 9.100/95), que obrigou que ao menos 20% dos cargos para as candidaturas às eleições municipais fossem reservados às mulheres. Adicione-se também o Programa Nacional de Direitos Humanos, que faz expressa alusão às políticas compensatórias, prevendo como meta o desenvolvimento de ações afirmativas em favor de grupos socialmente vulneráveis. Some-se, ademais, o Programa de Ações Afirmativas na Administração Pública Federal e a adoção de cotas para afrodescendentes em universidades – como é o caso da Uerj, Uneb, UnB, UFPR, dentre outras.

Ora, se raça e etnia sempre foram critérios utilizados para exclusão de afrodescendentes em nosso país, que sejam hoje utilizados, ao revés, para a sua necessária inclusão.

Na esfera universitária, por exemplo, dados do Ipea revelam que menos de 2% dos estudantes afrodescendentes estão em universidades públicas ou privadas. Isso faz com que as universidades sejam territórios brancos. Atente-se que a universidade é um espaço de poder, já que o diploma pode ser um passaporte para ascensão social. É fundamental democratizar o poder e, para isso, há que se democratizar o acesso ao poder, vale dizer, o acesso ao passaporte universitário.

Em um país em que os afrodescendentes são 64% dos pobres e 69% dos indigentes (dados do Ipea), em que o índice de desenvolvimento humano geral (IDH, 2000) figura o país em 74º lugar, mas que,

sob o recorte etnoracial, o IDH relativo à população afrodescendente indica a 108ª posição (enquanto o IDH relativo à população branca indica a 43ª posição¹¹), faz-se necessário a adoção de ações afirmativas em benefício da população afrodescendente, em especial nas áreas da educação e do trabalho. Quanto ao trabalho, o “Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho”, documento elaborado pelo Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial (Inspir) em convênio com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese), em 1999, demonstra que o(a) trabalhador(a) afrodescendente convive mais intensamente com o desemprego; ocupa os postos de trabalho mais precários ou vulneráveis em relação aos não-afrodescendentes; tem mais instabilidade no emprego; está mais presente no “chão da fábrica” ou na base da produção; apresenta níveis de instrução inferiores aos dos trabalhadores não-afrodescendentes e tem uma jornada de trabalho maior do que a do trabalhador não-afrodescendente.

Há ainda que se endossar a complexa realidade brasileira, que traduz um alarmante quadro de exclusão social e discriminação, como termos interligados a compor um ciclo vicioso, em que a exclusão implica discriminação e a discriminação implica exclusão.

Nesse cenário, as ações afirmativas surgem como medida urgente e necessária. Tais ações encontram amplo respaldo jurídico, seja na Constituição (ao assegurar a igualdade material, prevendo ações afirmativas para outros grupos socialmente vulneráveis), seja nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

A experiência no direito comparado (em particular a do direito norte-americano) comprova que as ações afirmativas proporcionam maior igualdade, na medida em que asseguram maior possibilidade de participação de grupos sociais vulneráveis nas instituições públicas e privadas. A esse respeito, a Plataforma de Ação de Beijing de 1995 afirma, em seu parágrafo 187, que em alguns países a adoção da ação afirmativa tem garantido a representação de 33,3%

11 Ver Marcelo Paixão, “Brasil 2000 – Novos Marcos para as Relações Raciais”.

(ou mais) de mulheres em cargos da administração nacional ou local. Logo, essas ações constituem relevantes medidas para a implementação do direito à igualdade. Faz-se, assim, emergencial a adoção de ações afirmativas, que promovam medidas compensatórias voltadas à concretização da igualdade racial.

QUAIS AS PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA IGUALDADE ETNORACIAL NA ORDEM CONTEMPORÂNEA?

A implementação do direito à igualdade é tarefa fundamental a qualquer projeto democrático, já que em última análise a democracia significa a igualdade – a igualdade no exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. A busca democrática requer fundamentalmente o exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos elementares.

Se a democracia se confunde com a igualdade, a implementação do direito à igualdade, por sua vez, impõe tanto o desafio de eliminar toda e qualquer forma de discriminação, como o desafio de promover a igualdade.

Para a implementação do direito à igualdade, é decisivo que se intensifiquem e se aprimorem ações em prol do alcance dessas duas metas que, por serem indissociáveis, não de ser desenvolvidas de forma conjugada. Há assim que se combinar estratégias repressivas e promocionais, que propiciem a implementação do direito à igualdade. Reitere-se que a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial aponta esta dupla vertente: a) a repressivo-punitiva (concernente à proibição e à eliminação da discriminação racial); e b) a promocional (concernente à promoção da igualdade).

Isto é, os Estados-partes assumem não apenas o dever de adotar medidas que proibam a discriminação racial, mas, também, o dever de promover a igualdade, mediante a implementação de medidas especiais e temporárias que acelerem o processo de construção da igualdade racial.

Sob a perspectiva racial, considerando as especificidades do Brasil, que é o segundo país do mundo com o maior contingente populacional afrodescendente (45% da população brasileira, perdendo apenas para a Nigéria), tendo sido, contudo, o último país do mundo ocidental a abolir a escravidão, faz-se emergencial a adoção de medidas eficazes para romper com o legado de exclusão etnoracial, que compromete não só a plena vigência dos direitos humanos, mas a própria democracia no país – sob pena de termos democracia sem cidadania.

Se no início este texto acentuava que os direitos humanos não são um dado, mas um construído, enfatiza-se agora que as violações a esses direitos também o são. Isto é, as violações, as exclusões, as discriminações, as intolerâncias, os racismos, as injustiças raciais são um construído histórico, a ser urgentemente desconstruído, sendo emergencial a adoção de medidas eficazes para romper com o legado de exclusão etnoracial. Há que se enfrentar essas amarras, mutiladoras do protagonismo, da cidadania e da dignidade da população afrodescendente.

Destacam-se, nesse sentido, as palavras de Abdias do Nascimento, ao apontar para a necessidade da “inclusão do povo afro-brasileiro, um povo que luta duramente há cinco séculos no país, desde os seus primórdios, em favor dos direitos humanos. É o povo cujos direitos humanos foram mais brutalmente agredidos ao longo da história do país: o povo que durante séculos não mereceu nem o reconhecimento de sua própria condição humana”.

A implementação do direito à igualdade racial há de ser um imperativo ético-político-social capaz de enfrentar o legado discriminatório, que tem negado a metade da população brasileira o pleno exercício de seus direitos e liberdades fundamentais.