

ACÇÕES AFIRMATIVAS À BRASILEIRA: EM BUSCA DE CONSENSO

Vera Lúcia Benedito*

RESUMO: Este texto chama atenção para a necessidade de se estabelecer um consenso em torno das políticas de promoção da igualdade de oportunidades, destacando-se as ações afirmativas e as políticas de diversidade. Enquanto as primeiras se materializam através do Estado, as segundas emanam do setor privado. A partir do histórico da implantação dessas políticas no contexto norte-americano, a autora enfatiza os desvios conceituais do debate, assim como ressalta a ambigüidade teórica e prática da adoção dessas políticas Brasil. Ao final, o texto indica questões que devem ser levadas em conta, na intervenção do Estado para garantir a igualdade de oportunidades.

PALAVRAS-CHAVE: Ação afirmativa, políticas de diversidade, racismo, discriminação racial, ambigüidade, Brasil.

“...os ‘conservadores’ têm redefinido a ação afirmativa de modo a significar ‘preferências raciais’ – seleção baseada exclusivamente na identidade racial específica -, ‘cotas’ – um número fixo -, e ‘discriminação reversa’ – racismo ao contrário, sempre utilizado para se referir a um tratamento injusto aos brancos, particularmente os homens. Mas a ação afirmativa nunca significou ‘cotas’, um conceito que historicamente esteve vinculado ao passado norte-americano e foi originalmente aplicado para políticas de exclusão de imigrantes durante a década de 1920.” (Gilliam, 1997, p. 44)

“diversidade inclui todo mundo; não algo que é somente definido por raça ou gênero. Engloba idade, conhecimento pessoal e empresarial, educação, função, e personalidade. Isto inclui estilo de vida, preferência sexual, origem geográfica, tempo junto à organização, isento ou não isento de status e, gerenciamento ou não gerenciamento. Isto aparece claramente com as companhias envolvidas com aquisições e fusões. Neste contexto amplo, homens brancos são tão diversos quanto seus colegas.” (Thomas, Jr, 1991, p. 10)

“Ao estabelecermos o critério de cotas, nos obrigamos a discutir a questão de gênero nas nossas entidades e a nos preocupar em atrair as trabalhadoras para o movimento sindical, preparando-as para assumir cargos de direção não apenas nas bases dos sindicatos, como também em outras instâncias da estrutura vertical e horizontal da CUT.” (Navarro, 1999, p.17-29)

Os dois primeiros textos em epígrafe apontam para dois debates distintos sobre políticas de promoção da igualdade de oportunidades dentro do contexto norte-americano, envolvendo as ações afirma-

* A autora é pesquisadora assistente junto ao projeto de pesquisa “Diáspora Africana” e doutoranda em Sociologia e Estudos Urbanos pela Michigan State University – USA onde atualmente conduz pesquisa sobre o processo de implantação de políticas de diversidade no Brasil.

tivas e as políticas de diversidade. O terceiro texto, publicado por uma central sindical brasileira, serve de referência para o caminho conflituoso do debate sobre ações afirmativas e políticas de diversidade no Brasil, as quais são literalmente traduzidas como a implantação pelo governo, setor empresarial e sindical de um sistema de cotas.

No Brasil, o debate público e sistemático sobre as ações afirmativas e políticas de diversidade está apenas se iniciando, não tendo esgotado este assunto de maneira conveniente junto a todos os setores da sociedade brasileira. As ações afirmativas constituem, por um lado, um conjunto de políticas públicas aplicadas com relativo êxito nos Estados Unidos, desde a década de 60, e nas décadas seguintes, em países da União Européia, Ásia e África para corrigir desigualdades de raça, classe, religião e gênero. Nos Estados Unidos, sobretudo nos anos 90, essas políticas têm sido alvo de contestação por vários grupos de interesses. Já as “políticas de diversidade”, também objeto de críticas recentes (Lynch, 1997), desde meados da década de 80, constituem uma versão suave das ações afirmativas dentro do escopo empresarial. Em ambos os casos, e com motivações bastante diferenciadas, a representação étnico-racial constitui o objetivo final.

À medida que o Brasil dá os primeiros passos para adoção de políticas públicas e privadas similares, este texto tem por objetivo contribuir para a re-contextualização teórica das políticas de promoção da igualdade de oportunidades no sentido de esclarecer desvios conceituais sobre o significado mais amplo dessas políticas sociais.

Por conseguinte, os argumentos que se seguem priorizam: 1) um breve histórico sobre as ações afirmativas enquanto políticas públicas, com ênfase nos Estados Unidos, contrastando-as com as políticas de diversidade implementadas pelo setor privado; 2) chamar a atenção para um desvio conceitual que se evidencia no contexto brasileiro sobre as ações afirmativas, em decorrência da experiência norte-americana; 3) indicar a ambigüidade teórica e prática dessas políticas, como estão sendo debatidas e aplicadas nas áreas da educa-

ção e trabalho; e 4) levantar uma série de questões que evidenciam a necessidade de uma agenda de pesquisas complementares no sentido de dar conta das rápidas transformações que caracterizam a nova economia, o aumento da exclusão sócio-racial e a intervenção possível do Estado para garantir igualdade de oportunidades.

À priori, acredito que a atual economia política global, profundamente imbricada na economia de mercado, não poderia prescindir do papel do Estado no que ele tem de mais fundamental, que é a garantia da cidadania plena das coletividades, apoiada por políticas públicas conseqüentes que propiciem igualdade de oportunidades para todos os segmentos desprivilegiados da população brasileira, tanto racial quanto socialmente.

BREVE HISTÓRICO DOS 40 ANOS DE AÇÕES AFIRMATIVAS

Embora a aplicação inicial das ações afirmativas tenha se restringido ao mercado de trabalho, gradualmente, o âmbito educacional e contratos comerciais celebrados entre governo e empresas passaram a incorporar essas políticas. Por definição,

o termo ação afirmativa refere-se a políticas e procedimentos obrigatórios e voluntários desenhados com o objetivo de combater a discriminação no mercado de trabalho e também de retificar os efeitos de práticas discriminatórias exercidas no passado pelos empregadores. Da mesma forma que nos casos das leis antidiscriminatórias, que apresentam remédios aos quais os trabalhadores podem recorrer após terem sofrido discriminação, as políticas de ação afirmativa têm como objetivo prevenir a ocorrência de discriminação. A ação afirmativa pode prevenir a discriminação no mercado de trabalho substituindo práticas discriminatórias – intencionais ou rotinizadas – por práticas que são uma proteção contra a discriminação. (Reskin, 1988, p. 11)

A ordem executiva de n. 10.925, assinada pelo presidente John F. Kennedy, em 1961, estabeleceu a “Comissão Presidencial sobre Igualdades de Oportunidades”, a qual passou a nortear os princípios de integração plena dos afro-descendentes nos Estados Unidos (Mills, 1994, p.5). Mais tarde, esses princípios seriam estendidos a setores politicamente organizados, como mulheres não-afro-descendentes, populações nativas e descendentes de língua espanhola, os quais, historicamente, sofreram os efeitos de políticas e práticas discriminató-

rias de acesso a emprego, educação, moradia e representação política, entre outros bens materiais e simbólicos. Na verdade, a ordem executiva de n.10.925 se baseava numa ordem anterior, a de n. 8802, de 1941, determinada pelo então presidente Franklin Delano Roosevelt, que baniu a discriminação racial nas forças armadas e indústrias de guerra (Mills, 1994, p.5).

De acordo com o texto original do Título VII do *Civil Rights Act*, de 1964, no que tange à área do trabalho, o empregador estaria proibido de discriminar empregados com base na cor, raça ou etnia, religião, sexo ou nacionalidade. Sob a ótica do texto original, qualquer medida que visasse um tratamento preferencial de qualquer grupo atentaria contra os objetivos do Título VII, qual seja, o de garantir igualdade de oportunidades (Mills, 1994. p.5).

É importante salientar que, na década de 40, já existia uma espécie de “ações afirmativas *de fato*”, as quais contemplavam seletivamente setores da população branca norte-americana com subsídios agrícolas, empréstimos federais para compra de moradia, e a *GI Bill* destinada aos veteranos de guerra que recebiam apoio governamental para treinamento e re-inserção no mercado de trabalho, além de garantias para a realização educacional. Todavia, esses benefícios que propiciaram de maneira inequívoca a expansão da classe média branca, nunca tiveram o escrutínio público como as políticas de inclusão desenvolvidas vinte anos mais tarde por uma coalizão de advogados, juízes, e militantes negros e brancos (West, 1994, p.83-84). Esses reformadores sociais progressistas entendiam que a extensão desses benefícios à população afro-descendente norte-americana contribuiria não somente para uma limitada redistribuição de recursos materiais a segmentos historicamente privados de igualdades de oportunidades, mas também serviria para sedimentar de vez um Estado democrático de direito baseado na reparação e justiça sócio-racial (West, 1994, p.83-84).

Entretanto, na visão dos oponentes dessas medidas redistributivas, há uma grande diferença entre os anos 40 e 60. Enquanto nos anos 40 a ajuda governamental era vista como um dever do Estado para com seus cidadãos, portanto um direito adquirido em função dos serviços prestados à nação, como no caso dos veteranos de guerra, nos anos 60 a intermediação do Estado para garantir igualdade de oportunidades passa a ser vista como uma concessão temporária decorrente da eclosão de movimentos sociais contestatórios ao *status quo* e da pressão política exercida por estes.

Desde essa época, em diversos países do mundo, onde a constatação histórica das discriminações étnico-racial, política e religiosa tem tido um consenso social, essas duas vertentes conceituais – direito e concessão – têm permeado o debate, implementação e execução de políticas de ações afirmativas.

Na África do Sul, por exemplo, a implementação de ações afirmativas segue passo a passo os preceitos estabelecidos pelo código dos Direitos Civis norte-americanos de 1964. Nesse sentido, os programas de execução, monitoramento, objetivos e metas tentam evitar a simples adoção de um regime de cotas, o que favoreceria primordialmente os sul-africanos brancos, em virtude de décadas de segregação racial que lhes conferiram privilégios de acesso à educação e treinamento profissional. Consequentemente, a rota de implantação de ações afirmativas na África do Sul tem sido a de propiciar, em regime de parceria entre governo e setor privado, programas de treinamento e qualificação da mão-de-obra negra em todos os níveis, tendo em vista as necessidades do mercado de trabalho local e global. Enquanto o governo entra com o arcabouço jurídico, o setor privado se encarrega de implementar programas de treinamento, objetivando estabelecer paridade racial sobretudo no mercado de trabalho e em áreas estratégicas do ensino superior (Wyk; Hofmeyr, 1997).

No caso da Irlanda do Norte, desde de 1989, *The Fair Employment Act* (o ato do emprego justo), concedido pelo governo Britânico,

tenta corrigir desigualdades econômicas que atingem primordialmente os grupos católicos através de programas de ações afirmativas. Assim como nos Estados Unidos, por falta de um consenso pragmático, há muita controvérsia acerca desses programas no país, o que tem motivado grupos opostos a tacharem essas políticas de discriminação ilegal (Burke, 1994). Apesar das críticas, as ações afirmativas têm garantido maior participação de católicos na área de empregos vis à vis os grupos protestantes, historicamente majoritários e detentores do poder econômico.

Os exemplos acima sugerem que não há uma forma específica para a implementação de ações afirmativas. A regra é que cada país, de acordo com suas circunstâncias históricas, implementa seus próprios programas de ações afirmativas, porém obedecendo aos princípios básicos formulados pelos norte-americanos e explícitos no Título VII do *Civil Rights Act*, de 1964. No início do século XXI, a idéia de formulação de programas e práticas sociais que corrijam desigualdades históricas encontra fóruns de receptividade em várias partes do mundo seja nas Américas, principalmente Canadá e Estados Unidos, Comunidade Européia e países dos continentes Africano e Asiático (CFMEA/ELAS, 1996).

Guardadas as devidas proporções, entre os vários países que adotaram políticas de ações afirmativas emerge um ponto em comum: são políticas públicas, ou seja, políticas que emanam do Estado. Via de regra, a adoção de ações afirmativas requer a existência de um Estado politicamente forte que tenha a capacidade primordial de monitorar e sancionar a implementação dessas políticas.

AMBIGÜIDADE CONCEITUAL E JURÍDICA: O NÓ DA QUESTÃO

Foi na Administração de Lyndon Johnson que as alterações no Título VII abriram espaço para que as políticas de ação afirmativa se estabelecessem. Johnson acreditava que o texto jurídico por si só não garantiria a igualdade de oportunidade para os segmentos sociais mais

oprimidos. Era preciso implementar mecanismos que garantissem uma política de resultados, o que ficou substanciado nas ordens executivas n. 11.246, de 1965 e n.11.375, de 1967 (*Ibid*).

A ordem de n. 11.246, sob jurisdição do Departamento do Trabalho, passou então a monitorar as empresas que tinham contrato com o governo, estabelecendo uma série de requisitos segundo os quais as empresas contratadas se encarregariam de apresentar um plano de metas para a integração de afro-descendentes no seu quadro de funcionários. Sendo assim, para obter um contrato de prestação de serviço com o governo, as empresas com mais de 50 empregados teriam que se comprometer a desenvolver planos que objetivassem igualdade de oportunidades. Isto incluía recrutamento, treinamento, e planos de re-qualificação profissional para potenciais empregados.

Até então, o conceito de proporcionalidade numérica de grupos raciais na força de trabalho não fazia parte das propostas de ação afirmativa. É na administração de Nixon que o Departamento do Trabalho expede a ordem de n. 4, que passa a requerer que as empresas levem em consideração a proporção de mão-de-obra negra disponível no total da força de trabalho local. O requerimento de proporcionalidade para se atingir igualdade de oportunidades abriu um campo de batalhas jurídicas quanto à constitucionalidade ou não da medida, o que acabou envolvendo importantes senadores democratas, republicanos e representantes sindicais contrários ao teor tanto da ordem executiva n.11.246 de Johnson como da ordem executiva de n.4 de Nixon. Uma revisão na ordem executiva n. 4, em 1970, passa a incluir as mulheres como grupos historicamente discriminados.

A questão da proporcionalidade, aliada às inconsistências das batalhas judiciais, passa a ser explorada intensamente por grupos políticos de interesses conservadores, inclusive por lideranças negras conservadoras, que disseminaram a noção de cotas como reserva de trabalho para pessoas não qualificadas. A manipulação política do chamado “sistema de cotas” acabou provocando um grande abalo nas

políticas de ações afirmativas, particularmente no estado da Califórnia que, a partir de 1997, através da proposição 209, passou a coibir os conceitos de raça, sexo ou gênero como critério preferencial para garantir acesso ao ensino superior de grupos não dominantes. Desde então, outros estados tentam derrubar as ações afirmativas, mesmo encontrando forte resistência por parte de grupos discriminados organizados politicamente.

Neste breve histórico da introdução das ações afirmativas nos Estados Unidos e outros países do mundo, é importante ressaltar o reconhecimento pelo estado da sistematização de práticas discriminatórias baseadas em cor ou raça, sexo, religião ou afinidade política. Tal reconhecimento também requer a elaboração de mecanismos sociais e políticos que se contraponham ao exercício dos ideais democráticos.

Na tentativa de desatar o nó a que se chegou no atual estágio da controvérsia sobre ações afirmativas, intelectuais progressistas norte-americanos reconhecem que o discurso e as práticas da era da luta pelos direitos civis de certa forma se esgotaram. Isto porque, hoje, para grupos conservadores, é possível apontar diversos afro-descendentes e representantes de outros grupos étnicos bem sucedidos na sociedade americana, como prova de que a igualdade de oportunidades se materializou. Acontece que a sociedade mudou, os padrões e práticas sociais também mudaram e, conseqüentemente, há novas formas de manutenção da discriminação e de privilégios hegemônicos em escala global. Portanto, é necessária uma nova visão filosófica coadunada com esse novo contexto (Foreman, 1999). Para alguns críticos, essa nova visão filosófica deveria privilegiar classe social, e não raça ou etnia ou gênero, como base de programas sociais de grande escala. William Julius Wilson, por exemplo, advoga que

programas que expandam oportunidades de emprego e treinamento, melhorem a educação pública, propiciem tratamentos adequados para a infância e a saúde, reduzam crimes e abuso de drogas que poderiam aliviar muitos problemas das minorias pobres, mas que não podem ser atacados com sucesso com medidas que especifiquem raça somente. Nos anos 90, a melhor estra-

tégia política para aqueles comprometidos com justiça racial é promover estes programas para todos os grupos na América, não somente para minorias. (Wilson, 1994, p.169)

Essa posição é, em parte, compartilhada por Skocpol (1994, p. 299), segundo a qual os “*programas sociais universais e racialmente neutros têm o potencial tanto de promover a igualdade como de revitalizar coalizões políticas supra-raciais nos anos 90. Essas políticas fariam a economia nacional mais flexível e eficiente.*” Isso porque o processo de racialização ou polarização do fator raça nos Estados Unidos chegou a tal limite que as políticas deveriam ser neutras em relação à raça ou etnia. Nesse sentido, como se diferenciam as ações afirmativas das políticas de diversidade?

CONVERGÊNCIA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS E POLÍTICAS DE DIVERSIDADE

Na tentativa de se distanciarem das polêmicas em torno das ações afirmativas, pesquisadores acadêmicos, gerentes de recursos humanos e consultores junto às corporações elaboraram uma versão mais suave das políticas de ações afirmativas, através dos chamados Programas de Diversidade. (Thomas Jr., 1991, p.10)

Essas políticas são, na verdade, estratégias organizacionais do setor privado elaboradas a partir da constatação da mudança do quadro demográfico, não só nos Estados Unidos, como também em muitos países da Comunidade Européia e da Ásia. De acordo com o famoso relatório publicado pelo Instituto Hudson, em 1987, baseado em dados do censo norte-americano, por volta do ano 2000, somente 15% dos jovens entrando no mercado de trabalho seriam de homens brancos. O mesmo estudo indica que no ano 2000, a força de trabalho norte-americana estaria proporcionalmente dividida da seguinte forma: 39% homens brancos, 35% mulheres brancas, 12% negros, 4% asiáticos e 10% hispânicos. Mesmo que os brancos, na sua totalidade, perfizessem 74% da população como um todo, este percentual seria reduzido para 52.5%, no ano 2050. Três grandes fatores seriam responsáveis por esta alteração do quadro demográfico, a saber: 1) a

diferença da taxa de fertilidade entre os grupos; 2) a imigração; e 3) o envelhecimento da população.

Municiadas por estes dados, as empresas privadas instituíram políticas ou programas de diversidade, objetivando o recrutamento, emprego e treinamento de uma força de trabalho amplamente diversificada seja quanto à raça, classe, gênero ou orientação sexual. Ao contrário do que ocorre com as ações afirmativas, os negócios constituem a mola propulsora das políticas de diversidade. Essas independem de questões morais, sociais ou direitos políticos, já que são calcadas nas oportunidades de mercado¹. Os “programas de diversidade”, na sua maioria, são constituídos de *workshops* educacionais que visam, além de outros fatores, a mudança de normas, estruturas, sistema de crenças, políticas, procedimentos e desenvolvimento de novas formas de pensar sobre organizações (Swanger, 1994). Portanto, é no âmbito da cultura política que a noção de diversidade organizacional está enraizada. Por trás dessa filosofia está a visão de que uma força de trabalho diversificada propicia às empresas criatividade, inovação e o aumento das vantagens competitivas.

Tal percepção ampla de diversidade não goza de consenso entre os acadêmicos. A maioria pensa diversidade enquanto políticas étnica ou racialmente orientadas. Taylor Cox Jr (1993), por exemplo, entende diversidade cultural como “*a representação, em um sistema social, de pessoas com diferenças de afiliação a grupos de significância cultural*”. Isto, de acordo com o autor, implica a noção de que a maioria tem mantido, historicamente, uma estrutura de privilégio em detrimento da minoria. Quando o grupo majoritário está articulado em termos de gênero, então uma diferenciação de poder se estabelece, como é o caso atualmente nos Estados Unidos, onde as mulheres perfazem 60% a 70% da força de trabalho nas áreas de bancos e seguros. No entanto, estão

¹ No mundo dos negócios, a década de 90 foi considerada por muitos como a “década da diversidade”.

sub-representadas no topo da hierarquia ocupacional e, por conseguinte, essa sub-representação inevitavelmente se acentua quando raça ou etnia é levada em consideração (Cox Jr., 1993).

Outro pesquisador, Miller (1994), considera que diversidade é uma ferramenta conceitual para se lidar com a opressão dentro das organizações. A opressão organizacional ocorre à medida que o racismo, o sexismo e a xenofobia impedem o desenvolvimento potencial do indivíduo. Diversidade, então, deveria ser entendida ou do ponto de vista daqueles que reconhecem estratégias que enfatizam diferenças individuais, ou daqueles que incorporam a idéia de justiça social. À medida que grande parte das sociedades multirraciais contemporâneas está estruturada em alguma forma sistemática de desigualdades, tais como racismo, sexismo e xenofobia, as culturas políticas das organizações também acabam refletindo os valores, suposições e comportamentos das sociedades como um todo (Nkomo, 1992; Anthias *et al.*, 1996; Essed, 1991).

As políticas e programas de diversidade fincaram raízes na maioria das corporações norte-americanas. De acordo com uma pesquisa de 1994, realizada com presidentes de corporações, enquanto 5% consideravam a responsabilidade social como motivação para implementar essas políticas, 36% ressaltavam a competitividade como o motivo básico para adotá-las (Tayeb, 1996).

Atualmente, a implementação de políticas de diversidade em função da mudança do quadro demográfico e suas implicações imediatas para a competição no mercado mundial não constituem um fenômeno unicamente norte-americano. Companhias européias e asiáticas também estão aderindo a essas idéias pelas mesmas razões mercadológicas. A lógica corrente sugere que à medida que as corporações globalizam suas operações, elas não apenas causam impacto nas culturas locais, por causa das suas próprias culturas organizacionais, como também são transformadas pela dinâmica das culturas dos lugares onde operam (Leeming; Tripp, 1994).

Conseqüentemente, as variações étnico-raciais na composição da força de trabalho global são uma realidade para as corporações que operam dentro e fora das fronteiras nacionais. Embora alguns poucos estudiosos tenham enfatizado que as políticas e programas de diversidade são neutros em relação às questões de raça e cor, gradualmente, os estudos das áreas de gerenciamento de recursos humanos e economia política internacionais sugerem que as empresas multinacionais precisam desenvolver não somente uma sensibilidade cultural, como também étnico-racial nos lugares onde conduzem seus negócios. Estes fatores conjugados podem determinar o sucesso ou o fracasso de iniciativas mercadológicas de corporações multinacionais. E quais seriam as implicações das políticas de diversidade e ações afirmativas no Brasil?

AÇÕES AFIRMATIVAS À BRASILEIRA: ADAPTANDO O ROLO COM-PRESSOR DAS AMBIGÜIDADES

No Brasil, a introdução do debate sobre ações afirmativas se deu via movimentos políticos afro-descendentes de esquerda, já em meados da década de 70. Na época, ativistas negros procuravam estabelecer, no âmbito teórico, um paralelo histórico entre a sociedade norte-americana e brasileira, no que tange à hegemonia racial. Entendia-se que a acumulação do capital, no âmbito global, estava ancorada na divisão internacional do trabalho aliada aos mecanismos de opressão de classe, raça e gênero. Esses mecanismos, por sua vez, estavam alicerçados nos aparelhos repressivos do Estado do qual a violência policial contra os pobres e negros e a repressão aos movimentos políticos constituíam os sinais mais visíveis do *modus operandi* daquele período (B.I. MNU, s.d). Sem sucumbir à noção de que o racismo e a discriminação racial decorriam apenas da estrutura de classe, os intelectuais orgânicos negros explicitavam como a hegemonia racial era utilizada para a manutenção de privilégios, contribuindo assim para o desmascaramento da “democracia racial” brasileira (Santos, s.d.). Nos

anos 70 e 80, as discussões sobre ações afirmativas e políticas de diversidade não assumiam um papel preponderante no debate público. Para o Estado o assunto era tabu, e a maioria das empresas multinacionais no Brasil compartilhava do credo “quando estiver em Roma aja como os romanos”. Isto é, se ajustavam às normas da política racial local, apelando para o mito da “democracia racial” se questionadas, “*enquanto utilizavam práticas empregatícias que favoreciam brancos em detrimento dos mestiços de pele clara, seguidos dos de pele mais escura, e estes em detrimento dos pretos*”. (Fontaine, 1975, p. 2)

No final dos anos 80 e início dos anos 90, outros movimentos sociais progressistas retomaram a discussão sobre ações afirmativas, porém, minimizando ou mesmo ignorando raça como um dos fatores fundamentais da hierarquização social e, indiretamente, endossando um estado de hegemonia racial. A partir daí, uma nova arqueologia da linguagem em torno das ações afirmativas começa a articular um desvio conceitual sobre o significado mais amplo dessas políticas.

Em vista da controvérsia sobre as políticas de ações afirmativas que os grupos de interesse conservadores têm despertado nos Estados Unidos, é, no mínimo, surpreendente que a idéia associada a essas políticas no Brasil se resuma a uma discussão sobre cotas e não a um conjunto de medidas que visem a igualdade de oportunidades e o fim das discriminações dos segmentos sócio-raciais desfavorecidos. Talvez isso aconteça em decorrência de fatores tais como: a) a falta de compreensão sobre o significado mais amplo da implantação de mecanismos governamentais que regulem, na prática, essas políticas; b) ambigüidade conceitual, difundida pela imprensa, movimentos sociais de esquerda e de direita, incluindo alguns setores acadêmicos, sobretudo no equacionamento de ações afirmativas como apenas um sistema de cotas; e c) falta de subsídios teóricos comparativos que explicitem a implementação de ações afirmativas em outros países.

Conjugados a estes fatores, outros, de natureza interna, dificultam a percepção sobre a importância dessas políticas de inclusão só-

cio-racial. Um deles refere-se ao papel do Estado brasileiro que, muito embora criminalize o racismo e a discriminação racial desde a Constituição de 1988, ainda se mostra ineficaz no controle de medidas punitivas contra práticas sociais discriminatórias, sejam elas de raça, classe, gênero, limitação física ou preferências sexuais. Até o presente, ainda não se materializou a criação de mecanismos eficientes que monitorem a aplicação efetiva do texto de lei. Outro fator complexo refere-se ao argumento disseminado entre vários setores da intelectualidade e movimentos organizados segundo o qual, num país de população altamente miscigenada, seria muito difícil a aplicação de medidas redistributivas com base na condição racial. Tal argumento não leva em conta que os dados divulgados pelo próprio governo apontam a relevância do fator raça na produção das desigualdades. Isso posto, é preciso chamar atenção para como a arqueologia da linguagem das ações afirmativas no Brasil se constrói, demonstrando como a criatividade brasileira é impar.

Em alguns setores nos quais ações afirmativas são entendidas como cotas, notadamente nas áreas sindicais, de comunicação e política, estabeleceu-se a chamada “cota mínima” para o aumento da representatividade de gênero e raça. No caso específico da participação no processo eleitoral, a lei n. 783 de 1995, aprovada pelo Congresso Nacional, instituiu uma cota progressiva para que todos os partidos políticos garantam um mínimo de 20% e um máximo de 70% de representatividade das mulheres no total das candidaturas a cargos eletivos. A versão primeira desse projeto estabelecia uma cota fixa de 30% de mulheres, mas em virtude de um debate caloroso, acabou vencendo a cota progressiva, daí a introdução da expressão “cota mínima”. Portanto, se, em 1998, a cota política estava restrita a um percentual de 25%, a partir do 2000, esse percentual deve subir para 30%. Vale notar que essa proposta obedece às resoluções da plataforma interna-

cional aprovada por mulheres de 189 países, reunidas durante a IV Conferência Mundial da Mulher, em Beijing, China, em 1995.²

Seguindo essa mesma trajetória, centrais sindicais estabeleceram políticas de cota mínima de 30% de mulheres em cargos de direção dos sindicatos. Nos folhetos de propaganda, dirigentes de organizações sindicais explicitam que essa cota faz parte de um programa geral de ações afirmativas, expresso num “conjunto de medidas temporárias que visavam reduzir toda e qualquer tipo de desigualdade de oportunidades”³

Sem dúvida alguma, este instrumento de inclusão pode representar um certo avanço na representatividade de gênero na esfera política. Todavia, quase cinco anos após o seu uso, o sistema de cota mínima parece estar se transformando num fim em si mesmo. Isto porque, o estabelecimento desse mecanismo não foi acompanhado de meios e recursos que propiciassem às mulheres real igualdade de competição. No caso dos partidos políticos, apesar da garantia de 30% das vagas para candidaturas de mulheres, as mais pobres, desprovidas de recursos materiais e logísticos não têm tido condições de competir em pé de igualdade com outras mulheres de melhor condição financeira. O mesmo está se dando nas organizações de trabalhadores, as quais tendem a considerar o espaço político alcançado pelas mulheres pejorativamente como “coisa da mulherada” (Martins; Rocha, 1999).

Mesmo que tais ocorrências sejam devidas a resquícios ditos machistas, elas também indicam de que forma o desvio conceitual de uma política pública e social está sendo operacionalizado na prática. Isso é agravado pelo fato de que a vertente racial tem sido completamente ignorada na discussão sobre gênero. Ainda que se tenha avançado na participação política das mulheres brancas, esse ganho é relativo e de curto alcance justamente por não incorporar a especificidade

² Home page do escritório da Deputada Federal Martha Suplicy, Câmara dos Deputados, 23 de Outubro de 1998.

³ Cotas, espaço compartilhado: Campanha Nacional pela Igualdade de Oportunidades.

da discriminação contra mulheres negras, que articula racismo e sexismo. Se os Estados Unidos são a referência para a implementação dessas políticas, seria desnecessário lembrar que as ações afirmativas emergiram naquele contexto social como um mecanismo político contra a hegemonia racial prevalecente naquela sociedade. Além do mais, o reconhecimento tácito da vertente racial seria importante para a ampliação das redes de solidariedade entre os movimentos sociais.

Da mesma forma, quando os afro-descendentes obtêm algumas vitórias políticas, como as cotas de participação em propagandas subsidiadas pelo governo, o espaço que se abre, ainda que bem vindo, não altera o todo social, ou seja, não compromete a hegemonia racial. Isto porque os meios de comunicação do setor privado podem se sentir desobrigados a desenvolver campanhas de inclusão, porque o governo já teria feito a sua parte. O que esse exemplo sugere? Que tanto no caso de gênero como no de raça, a implantação de políticas de ações afirmativas está se dando de forma segmentada, de maneira que raça e classe não caminham lado a lado na promoção da igualdade de oportunidades. Em consequência, os setores sócio-raciais hegemônicos podem manipular politicamente a questão, usando o “sistema de cota” tanto como um mecanismo de manutenção de privilégios, quanto para legitimar a apartação e a estigmatização sócio-racial, de acordo com as conveniências. Em outras palavras, sistema de cotas não significa fim das discriminações raciais. Pode até garantir relativo acesso à política, à organização sindical, ao mercado de trabalho e ao sistema educacional, mas não resolve a chaga maior do racismo e da discriminação.

MERCADO DO TRABALHO

É justamente no mercado de trabalho que a discriminação racial assume contornos absurdos de exclusão. Práticas sociais discriminatórias baseadas no “mercado da boa aparência” têm sido suficientemen-

te documentadas⁴. Em sua pesquisa, “Direito e Relações Raciais”, Hédio Silva Junior mostra que dos 250 boletins de ocorrência de discriminação racial no trabalho, registrados em delegacias da capital de São Paulo, entre 1995 e 1997, nenhum resultou na punição dos perpetradores. Muitas vezes, a sutileza das práticas de discriminação torna difícil sua comprovação, como demonstram 20% dos casos denominados pelo autor de “racismo intersubjetivo”.⁵

O resultado mais imediato dessas práticas sociais está refletido nas sínteses de indicadores e mapas do mercado de trabalho. O DIEESE de São Paulo, por exemplo, em dezembro de 1998 apontava que o salário médio das mulheres negras era de R\$ 399,00, enquanto o das mulheres não-negras atingia cerca de R\$ 750,00. No mesmo período, homens brancos recebiam em média R\$ 1.188,00.⁶ Em parte, tais desigualdades salariais são explicadas pela influência de dois fatores: o da realização educacional e o regional. O primeiro tem a ver com menor escolaridade de significativa parcela dos afro-descendentes, e o segundo com a maior presença afro-descendente em regiões menos industrializadas e setores industriais menos qualificados. Contudo, estudos anteriores demonstram que afro-descendentes com 15,5 a 30 anos de tempo de trabalho tendem a receber, em média, 40% menos do que trabalhadores de outras etnias com o mesmo tempo de experiência e perfil educacional (Lowell, 1988).

⁴ Em síntese, isso significa que toda vez que agências de emprego ou empresas anunciam em jornais que necessitam pessoas de boa aparência, o subtexto é que afro-descendentes não são bem-vindos. Há casos documentados de agências de emprego que utilizam métodos indiretos como, por exemplo, colocar o código 4 para todos os candidatos negros, que tem o mesmo efeito. Empregados potenciais e qualificados se apresentam, fazem os testes para serem informados mais tarde que a vaga já foi preenchida por outro candidato mais qualificado. Não há mecanismos legais que coibam tais práticas.

⁵ Outros 20% das 250 ocorrências registradas pelas delegacias resultavam de discriminações coibindo o acesso de pessoas negras a empregos em bancos e áreas de entretenimento.

⁶ <http://www.dieese.org.br/esp/negro.html>

As mesmas tendências são indicadas pelos dados do IBGE, segundo os quais a renda familiar no Brasil é igualmente segregada. Em 1997, 33,6% de famílias brancas não tinham vencimentos ou recebiam até um salário mínimo, em média, enquanto que 58,1% e 61,5% de famílias pretas e pardas, respectivamente, tinham a mesma renda. Entre as famílias recebendo mais de cinco salários mínimos, 15,3% eram brancas e somente 3,5% e 3,7% eram pretas e pardas, respectivamente.⁷

Vale acrescentar que, nos últimos 20 anos, as mulheres negras têm registrado um grande avanço educacional, sem que isso, no entanto, se traduza em maiores rendimentos. Neste sentido, a diferença salarial entre negros e brancos no Brasil tende a aumentar na mesma proporção do desenvolvimento econômico sugerindo que “o mercado de trabalho urbano no Brasil continua segregado por raça e gênero.” (Castro, 1994 e 1998) Esta situação pode se agravar à medida que as recentes transformações do mercado de trabalho, provocadas pela introdução de novas tecnologias, tendam a privilegiar o segmento minoritário da população, ou seja, os que já contam com os benefícios materiais e simbólicos da atual estrutura de desigualdades e hegemonia racial.

Como afirmam alguns observadores, o capitalismo no Brasil deu certo para apenas 20% da população, e a coexistência de setores modernos e estruturas arcaicas cria condições para uma devastadora reprodução do darwinismo social, segundo o sociólogo francês Ignacy Sachs. Sendo assim, quando setores da sociedade civil propõem políticas de ações afirmativas em que, unilateralmente, gênero ou classe se sobrepõe ao fator raça, na prática o fosso que separa negros e brancos pode tender a aumentar.

A implicação mais imediata da segmentação das ações afirmativas ou por raça, ou por classe ou por gênero é a fragilização das polí-

⁷ Boletim Dieese, edição especial, nov. 2000, p. 3. Dados do IBGE/PNAD 1997.

ticas públicas de combate ao racismo, discriminação racial e promoção de igualdade de oportunidades para a sociedade como um todo. A implicação seguinte é a quebra da rede de solidariedade entre os grupos sociais discriminados e, posteriormente, a falta de mobilização de movimentos sociais importantes – movimento negro, feminista ou sindical – em torno de experiências alternativas que porventura estejam dando certo. São os casos, por exemplo, de programas de Garantia de Renda Mínima e da Bolsa-Escola, que objetivam a melhoria das oportunidades para as populações de baixa renda, majoritariamente negras.

RENDA MÍNIMA: AÇÃO AFIRMATIVA À BRASILEIRA

O programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM – é resultado de um projeto de lei do Senador Eduardo Suplicy, apresentado em dezembro de 1991, que está em discussão, ou em fase de implantação em pelo menos 16 estados. Nada menos do que 97 cidades estão entre as que ou aprovaram, implantaram, ou rejeitaram o programa ou sua forma alternativa, o Bolsa-Escola.⁸ No PGRM, toda pessoa, com mais de 25 anos, cuja renda mensal não ultrapassar R\$ 240,00, teria um complemento de renda no valor igual a “30% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa”. Essa complementação seria aplicada gradualmente, no primeiro ano entre as pessoas de mais de 60 anos, no segundo ano entre as de 55 anos, até o oitavo ano quando pessoas com mais de 25 anos teriam acesso a esse direito. No Distrito Federal e em Campinas (SP), o PGRM condicionou a participação no programa à obrigatoriedade das famílias manterem na escola todas as crianças em idade escolar, de 7 a 14 anos. Essa variante do PGRM é conhecida como Bolsa-Escola e está em execução desde 1995. Pesquisas conduzidas pela UNESCO, em 1997 e 1998, indicam que o Bolsa-Escola tem permitido:

⁸ <http://www.senado.gov.br/web/senador/eduplicy/props/pgrmbras.htm>

a) melhorar a qualidade de vida das famílias em condições de pobreza extrema; b) melhorar as condições de acesso e permanência na escola dos setores sociais mais afetados pelo *déficit* educacional; c) melhorar o aproveitamento escolar dos bolsistas, igualando-os aos não bolsistas; d) contribuir para a geração de uma cultura escolar positiva em setores sociais tradicionalmente excluídos da escola, aumentando o gosto pela escola e pelo estudo, incrementando a participação das famílias no processo educativo dos filhos; e) contribuir para o desenvolvimento de uma consciência cidadã com sinais de tolerância e solidariedade; f) melhorar a auto-estima e aumentar a esperança no futuro; g) minimizar o trabalho infantil. (*Ibid*).

Entretanto, não basta a existência de um programa de redistribuição de renda sem uma abordagem holística que vise o resgate do indivíduo enquanto pessoa e cidadão. É preciso avaliar a qualidade da educação oferecida, assim como o conteúdo do material didático, e a qualificação dos professores envolvidos para lidar com estereótipos sociais pertinentes a cor/raça, sexo ou gênero. O programa aponta um caminho que precisa ser complementado pelas vertentes racial e de gênero. Aí reside, talvez, uma oportunidade para a intervenção dos movimentos sociais progressistas no sentido de parcerias com o Estado na elaboração de materiais didáticos e cursos de treinamento para professores, objetivando formas de superação do racismo e discriminações em geral. Mais que isso, uma oportunidade para repensar um novo consenso sobre o significado das ações afirmativas no Brasil.

CONCLUSÃO

É preciso enfatizar que políticas de promoção da igualdade de oportunidades enquanto políticas públicas no Brasil devem significar ações afirmativas e fim das discriminações sócio-raciais dos setores historicamente desprivilegiados em todos níveis da vida pública e privada. Ações afirmativas no Brasil precisam ser entendidas enquanto direito e não concessão de privilégios. Nesse sentido, é preciso que o Estado engendre uma agenda de políticas públicas de curto, médio e longo prazos, que dêem conta de como garantir oportunidades não somente de acesso, mas de retenção e promoção da capacidade plena

dos indivíduos nas áreas do trabalho (formal e informal) e educação nos setores público e privado.

A fim de se alcançar esse estágio de desenvolvimento para aplicação de políticas de igualdade de oportunidades, é preciso que governo e organizações não-governamentais progressistas formem parcerias para a garantia de pesquisas e estudos que dêem conta da abrangência das discriminações. Por exemplo, ainda que haja uma certa “ação afirmativa” de acesso às áreas mais qualificadas da administração pública, via concursos públicos, pouco se sabe dos processos de promoção e retenção de grupos historicamente discriminados dentro desses quadros. Que mecanismos de defesa estão à disposição daqueles que são vítimas de discriminações? Será que o abismo salarial no setor público adquire as mesmas proporções que no setor privado com relação aos empregados afro-descendentes e mulheres? De que maneira práticas sociais discriminatórias, baseadas em piadas e brincadeiras rotineiras, servem para reforçar estereótipos étnico-raciais e perpetuar mecanismos de subordinação? Estas e muitas outras questões perfazem o leque das injúrias materiais, psicológicas, sociais e simbólicas que afetam amplos setores da população brasileira. É dentro desse contexto amplo de discriminações étnico-sócio-raciais que políticas de diversidade e ações afirmativas têm razão de existirem e serem implementadas. Visto por este prisma, fica bastante óbvio o caráter mistificador do equacionamento das políticas de ações afirmativas e diversidade enquanto cotas. A nova ordem econômica internacional, com todos os seus tentáculos políticos, culturais e fragmentários ainda não resolveu os problemas da velha ordem econômica da exclusão sócio-racial, do racismo e das discriminações. Na esfera econômica, as empresas brasileiras estão sendo chamadas para essa nova reatirulação de políticas culturais, já que o Brasil está cada vez mais imbricado no panorama global. O desafio é saber de que forma as oportunidades de ampliar o debate sobre ações afirmativas e políticas de diversidade acabarão por exercer a magia entre lidar com as dis-

criminações enquanto *fashion* – assunto de momento – ou aproveitar o momento para uma verdadeira mudança na ordem social.

(Recebido para publicação em fevereiro de 2002)

(Aceito em junho/2002)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTHIAS, Floya; YUVAL-DAVIS; Nira; CAIN; Harriet. Resisting racism: multiculturalism, equal opportunities and the politics of community. In: **Racialized boundaries: race, nation, gender, colour and class and the anti-racist struggle**. London: Routledge, 1996.

A ARMADILHA das desigualdades: Brasil é exemplar em crescimento socialmente perverso e na realização do Darwinismo social. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 maio 2000.

BURKE, Kevin A. Fair employment in northern Ireland: the role of affirmative action. **Columbia Journal of Law and Social Problems**. [s.l.], v. 28, n.1-47, (Fall, 1994).

CASTRO, Nadya Araújo; Race, gender and development in Brazil. **Latin American Research Review**, v. 29, n. 3, 1994.

CASTRO, Nadya Araújo; BARRETO, Vanda Sá. (Orgs.) **Trabalho e desigualdades raciais: negros e brancos no mercado de trabalho em Salvador**. São Paulo: Annablume/A Cor da Bahia, 1998.

COX JR, Taylor. **Cultural diversity in organizations: theory, research & practice**. San Francisco: Berret-Koehler Publishers, 1993.

ESSED, Philomena. **Everyday racism**. Newbury Park, California: Sage, 1991.

FONTAINE, Pierre-Michel. Multinational corporations and relations of race and color in Brazil: the case of São Paulo. **International Studies Notes** 2, v.2, n.4, p.2, 1975.

FOREMAN JR., Christopher H. (Ed.) **The African American predicament**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999.

GILLIAM, Angela. O ataque contra a ação afirmativa nos Estados Unidos – um ensaio para o Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL – Multiculturalismo e Racismo. **Anais**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

HERINGER, Rosana. Desigualdades raciais e ação afirmativa no Brasil: reflexões a partir de uma experiência dos EUA. In: WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS, LATIN AMERICAN PROGRAM, 1998. (Texto não publicado).

THE HUDSON INSTITUTE. **Workforce 2000**. 1987.

IBGE mostra melhora no quadro social do país. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 29 abr., p.10, 2000.

LEEMING, E. Janice; TRIPP, Cynthia F. **Segmenting the women's market: using niche marketing to understand and meet the diverse needs of today's most dynamic consumer market**. Chicago, Illinois: Probus Publishing Company, 1994. p. 223.

- LOVELL, Peggy, DWYER, Jeffrey W. The cost of being non-white in Brazil. **Social Science Research**, v.72, n.2, p.136, jan., 1988.
- LYNCH, Frederick R. **The diversity machine: the drive to change the male workplace**. New York: The Free Press, 1997.
- MARTINS, Jorge L, ROCHA, Maria Consolação da. Uma política de gênero para além das quotas. In: MULHERES no poder: uma construção coletiva. Comissão Nacional sobre a Mulher Trabalhadora, AFL-CIO, CUT, maio 1999.
- MILLER, Frederick. Why we chose to address oppression. In: THE PROMISE of diversity: over 40 voices discuss strategies for eliminating discrimination in organizations, New York: Irwin, 1994.
- MILLS, Nicolau. Introduction: to look like America. In: DEBATING affirmative action: race, gender, ethnicity, and the politics of inclusion. New York: Delta Book, 1994.
- MOVIMENTO Negro Unificado contra a discriminação racial. **Boletim Informativo**. [s.l.]; v.1, n.1/14.
- NAVARRO, Heiguiberto Guiba Della Bella. **Cotas: o caminho para igualdade e a justiça**. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, maio de 1999. p.27-29.
- NKOMO, Stella N. The emperor has no clothes: rewriting 'race' in organizations. **Academy of Management Review**, v.17, n.3, 1992, p.487-513.
- RACISMO acontece mais no trabalho. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 3 set.,1997.
- SANTOS, Hélio. **Os negros e as eleições diretas**. São Paulo, s.d.
- SKOCPOL, Theda. The choice. In: DEBATING affirmative action: race, gender, ethnicity, and the politics of inclusion., New York: Delta Book, 1994. p.299.
- SWANGER, Clare C. Perspectives on the history of ameliorating oppression and supporting diversity in United States organizations. In: THE PROMISE of diversity: over 40 voices discuss strategies in eliminating discrimination in organizations. New York: Irwin, 1994.
- TAYEB, Monir. **The management of a multicultural workforce**. New York: John Wiley & Sons, 1996. p.179.
- THOMAS JR, R. Roosevelt. **Beyond race and gender: unleashing the power of your total workforce by managing diversity**. New York: Amacom (American Management Association), 1991.
- TRABALHO evidencia discriminação racial. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 7 jul., 2000, p.A11
- WEST, Cornel. Equality and identity. In: DEBATING affirmative action: race, gender, ethnicity, and the politics of inclusion, New York: Delta Book, 1994. p.83-84.
- WILSON, William Julius. Race-neutral programs and the democratic coalition. In: DEBATING affirmative action: race, gender, ethnicity, and the politics of inclusion, New York: Delta Book, 1994. p.169.
- WYK, Marius Von; HOFMEYR, Karl. Affirmative action target setting: more than just a head count. **South African Journal of Labour Relations**. [s.l.], v.21, n. 2/3, p.5-34, 1997.

