

## AÇÃO AFIRMATIVA, O QUE É?

(Excerto do tópico **Ação afirmativa, o que é?**<sup>[1]</sup> <sup>[1]</sup>, resumido e adaptado, encontrado em DA SILVA, Jorge. “Política de ação afirmativa para a população negra: educação, trabalho e participação no poder”. In: VOGEL, Arno (Org.). *Trabalhando com a diversidade no PLANFOR: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: FLACSO Brasil / MTE, 2000, pp. 5 – 67. O artigo é postado em função da celeuma causada pela adoção, no Brasil, de políticas de *cotas*).

Tem havido muita incompreensão quanto ao que se quer dizer quando se fala em *ação afirmativa* no Brasil. Por um estranho processo mental, se resolvemos falar das relações raciais em nosso País, acabamos falando dessas relações nos Estados Unidos. Enfatizamos os aspectos negativos de lá e os positivos de cá. Lá é que existiria o problema. Inversamente, quando alguém pretende mostrar aspectos positivos de lá e negativos de cá, a comparação é tida como um despropósito: “Isso é coisa de americano!”.

Sem saber do que realmente se trata, há quem pense que *ação afirmativa* é sinônimo de *cotas* percentuais obrigatórias, e que seria uma política experimentada exclusivamente pelos Estados Unidos. Como não é uma coisa nem outra, melhor aclarar o conceito para evitar que estejamos utilizando a expressão num sentido e os interlocutores a tenham na cabeça em sentido diverso.

De fato, o conceito cristaliza-se nos Estados Unidos. Mas programas de *ação afirmativa*, com este nome ou não (*ação compensatória*, *discriminação positiva* etc.) têm sido implementados em vários países, como se evidenciou na *Conferência sobre Perspectivas Internacionais da Ação Afirmativa* (WILLIAMS, 1984). A conferência, realizada em 1982 na Itália, reuniu especialistas de dez países: Estados Unidos, México, África do Sul, Zimbábwe, Sudão, Alemanha, Iugoslávia, Nigéria, Israel e Índia. De todos esses países, a Alemanha Federal e o Sudão eram os únicos em que não havia programas desse tipo.

A expressão *ação afirmativa* foi usada pela primeira vez pelo presidente John Kennedy em 1961 no Decreto n.º 10.925, como refere Williams (Op.cit: V). Desde então, muitas definições têm sido propostas, sendo a sugerida por Greenberg (1984: 286) bem esclarecedora:

“[...] ação afirmativa é um mecanismo usado em diferentes tipos de sociedade: democráticas, socialistas, autoritárias, combinadas e pós coloniais, destinado a ajudar as minorias (ou, como no caso da Malásia, a maioria) anteriormente discriminadas para que possam superar as desvantagens em muitas áreas da vida econômica, social e política. Tem produzido mudanças para algumas

pessoas, às vezes muitas, como se verifica na Malásia, Kosovo, Estados Unidos, Israel e Índia”.

A compreensão de suas múltiplas facetas e de pormenores que envolvem a sua implementação podem-se depreender dos comentários adiante, relativos aos antecedentes que motivaram a sua adoção e aos diversos programas desenvolvidos nos Estados Unidos. Inescapavelmente, esse país será o nosso ponto de referência.

## **Antecedentes**

Dois acontecimentos podem ser considerados como o marco inicial da chamada “era dos direitos civis” naquele País: a célebre decisão Brown em 1954, da Suprema Corte, que tornou inconstitucional a segregação escolar; e o boicote aos ônibus em Montgomery, Alabama, liderado por Martin Luther King, Jr, em 1955.

Na década de 1960, o mundo assistiu, perplexo, à explosão racial nos Estados Unidos. Cidades queimadas, saques, distúrbios. No célebre distúrbio de Watts, Los Angeles, no dia 11 de agosto de 1965, morreram trinta e quatro pessoas, mil ficaram feridas, mais de oito mil prédios foram danificados e quatro mil pessoas presas. A decisão Brown não conseguia decolar nos estados do Sul. Nas cidades, o trabalho reservado ao negro seguia sendo o braçal não qualificado: estivadores, carregadores, faxineiros, varredores, operários. E podiam também ser cantores, músicos, atletas. De pouco adiantava tentar se qualificar. Raros eram os casos de *negros*, mesmo no Norte, que conseguiam fugir a esse esquema e galgar melhores posições.

A verdade é que aquela situação ficou insustentável. Não dava mais para contar só com a força da polícia e da Guarda Nacional para reprimir as manifestações e manter os *negros* encurralados em seus guetos. Já em 1963 o presidente John F. Kennedy (KENNEDY, 1964:164-185), alertava o Congresso e a população em geral para o perigo que a discriminação racial representava, mencionando os distúrbios havidos naquele ano em Birmingham e outras localidades. Assinalou que, diante do descontentamento e do clamor por igualdade, nenhum setor poderia ficar indiferente. Conclamou o Congresso, o Judiciário e o empresariado a unirem-se ao Executivo no esforço nacional contra a discriminação no emprego, na educação e em lugares abertos ao público:

*“O Comitê Presidencial para a Igualdade de Oportunidades no Emprego, reconstituído por decreto no início de 1961, já deu, sob a liderança do Vice Presidente, passos significativos para eliminar a discriminação racial por parte daqueles que fazem negócios com o governo. Centenas de empresas, cobrindo setenta milhões de empregos, concordaram com rígidas provisões, tornadas agora padrão em todos os contratos com o governo. Cento e quatro empreendimentos industriais, incluindo os maiores empregadores da nação, além disso assinaram acordos comprometendo-se em desencadear um ataque afirmativo contra a discriminação no emprego; e 117 sindicatos, representando*

*cerca de 85 por cento dos membros da AFL-CIO, assinaram acordos semelhantes com o Comitê.” (p. 177) [grifos nossos]*

Quanto à discriminação em lugares abertos ao público, um parêntese se impõe. Para um brasileiro, no geral a idéia que se tem é de que estes foram, e continuam a ser problemas dos norte-americanos. Não nos esqueçamos, todavia, de que em 1951 foi preciso que uma artista norte-americana *negra* fosse barrada e humilhada num hotel em São Paulo (NASCIMENTO, 1998:23) para que o Congresso brasileiro, em vista da grande repercussão do fato, promulgasse uma lei, a Lei Afonso Arinos, condenando práticas parecidas e então corriqueiras entre nós: a discriminação em “hotéis”, “restaurantes”, “estabelecimentos comerciais” etc.

Voltando ao assunto. Da forma como o conceito é entendido hoje naquele país, pode-se dizer que o seu grande marco foi a edição da Lei dos Direitos Civis de 1964, pois a referida Lei não só removeu as barreiras formais à plena cidadania dos *negros* e outras “minorias” como também inaugurou mecanismos concretos para que se perseguisse a igualdade de fato.

Impende adiantar que a política *afirmativa* e os programas dela decorrentes partem da aferição de um dado simples: a participação proporcional das populações “em desvantagem social” na educação, trabalho e renda, e no poder. O ponto de partida foi, pois, uma simples questão de matemática. Aqui no Brasil o quesito “cor” já foi deliberadamente retirado dos censos, e ainda hoje não aparece nas estatísticas oficiais, das empresas, instituições educacionais, corporações etc., implicando a necessidade de grande empenho de todos para que este fator deixe de ser um tabu, um problema a mais.

O grande impulso a essas ações deve-se ao presidente Lyndon Johnson. Como nos conta Eastland (1989:33), as normas do Ministério da Justiça que regulamentaram um decreto do presidente Johnson em 1965, no qual ele ordenava tais ações, diziam:

“Um programa aceitável de ação afirmativa precisa incluir uma análise das áreas dentro das quais o contratante é deficiente na utilização de grupos minoritários e mulheres e, além disso, das metas e dos cronogramas para os quais precisam ser dirigidos os esforços de boa fé do contratante para corrigir as deficiências e assim aumentar materialmente a utilização de minorias e mulheres em todos os níveis e em todos os segmentos de sua força de trabalho onde existam deficiências.”

Depois a *ação afirmativa* ganha novos contornos, com a incorporação de metas numéricas, proporcionais à participação populacional dos grupos minoritários. Em 1971, a Suprema Corte, no caso Griggs *versus* Duke Power Co., endossou regulamentações rígidas da Comissão de Oportunidades de Emprego, restringindo os procedimentos de admissão e promoção que prejudicassem desproporcionalmente as minorias; em que os requisitos e testes não tivessem relação necessária com as tarefas a eles correspondentes. Por exemplo, um teste que exigisse educação formal quando o trabalho a executar não exigisse essa formação.

Os programas de *ação afirmativa* despertaram muita controvérsia nos Estados Unidos, e tiveram grande impulso do início da década de 1960 até meados da década de 1970, tendo experimentado certo desaquecimento com a volta ao poder do Partido Republicano. Hoje, é possível computar os avanços substanciais dos primeiros anos, no auge das lutas pelos direitos civis, nos anos sessenta, e a relativa estagnação do período que se costumou chamar de “pós-era dos direitos civis” (Smith, 1995), de meados dos anos setenta em diante. Em todo esse processo, uma pergunta sempre feita e nunca respondida: por quanto tempo e em que medida os programas de *ação afirmativa* terão cumprido a sua função compensatória?

Cá entre nós, como afirmado acima, o tema é sempre reduzido à dimensão das *cotas*. Por esta razão será importante fazer um resumo dos principais programas de *ação afirmativa* desenvolvidos naquele país e os resultados mensuráveis da sua implementação.

### **Programas e ações nos Estados Unidos**

Os programas decorrentes da política de *ação afirmativa*, aliados a importantes decisões dos tribunais, contribuíram, e ainda continuam a contribuir, para compensar a discriminação passada (Cf. TAYLOR, 1984: 253-265; PLOSKI & WILLIAMS, 1983):

1. Contratação de empresas pelo governo Em 1961, o presidente Kennedy baixou um decreto estabelecendo que as empresas que quisessem contratar com o governo federal desenvolvessem uma “*ação afirmativa*” para assegurar oportunidades de emprego em todos os setores da empresa.

1. Discriminação “não intencional” no emprego Também chamada de “discriminação indireta” (BRASIL, 1998:34), refere-se à proibição de adoção de requisitos e testes para contratação que, aparentemente neutros, e mesmo não visando explicitamente a discriminar, não sejam necessários à execução das tarefas para as quais os candidatos se habilitam.

*Oportunidades de emprego no serviço público* O governo federal impôs-se, através de programas objetivamente mensuráveis, em todos os ministérios e em todos os níveis de gerência, as mesmas obrigações que estabeleceu para as empresas contratantes, a fim de assegurar maior participação de minorias e mulheres na força de trabalho governamental.

1. Incentivo a empresas de minorias Como parte do chamado “capitalismo negro”, em 1977 o Congresso norte-americano incluiu um dispositivo na Lei sobre Obras Públicas (*Public Works Employment Act*) estabelecendo que cada governo local e estadual, inexistindo uma isenção por parte do Ministério do Comércio, usasse dez por cento dos fundos federais destinados a obras públicas para agenciar serviços de empresas controladas por minorias.

1. Suporte a programas educacionais O Ministério da Educação passou a exigir que as instituições que tivessem praticado a discriminação adotassem programas especiais para a admissão de minorias e mulheres, a fim de superar a discriminação passada. Esta passou a ser uma condição para que se habilitassem a ajuda federal.

*Cotas (Incentivo às ações voluntárias de emprego e educação)* Estas ações corresponderiam ao que se passou a chamar de *cotas*, consistente em ações voluntárias no sentido de reservar percentuais mínimos para a contratação e promoção de trabalhadores, ou para a admissão de estudantes provenientes de grupos minoritários. Quando a Universidade da Califórnia reservou 16 (dezesesseis) das 100 (cem) vagas do curso de medicina para candidatos oriundos das minorias, Allan Bakke, um candidato *branco*, conseguiu na justiça ocupar uma das 16 dezesesseis vagas, mas a maioria dos ministros reconheceu que o programa da universidade não era inconstitucional. [grifos nossos]

Em todo esse processo *afirmativo* tem sido importante o suporte dado pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário dos Estados Unidos. Mais que tudo, o empenho do Executivo em mobilizar as forças vivas da nação para promover a igualdade.

## Resultados

A partir de meados da década de 1970, atravessando toda a década de 1980, vai-se assistir ao desaquecimento dos programas de *ação afirmativa*, coincidindo com os governos Nixon, Reagan e Bush, republicanos, muito embora o Partido Republicano tenha encorajado programas de financiamento de empresas de minorias, o chamado “capitalismo negro” (Edsall et al, 1991: 63). Alegou-se que estes programas, concebidos como negação das *cotas*, seriam *ação afirmativa* numa linha diferente, pois o financiamento está dentro das regras do capitalismo e aponta para a competência e a competitividade. Se os *negros* se esforçassem...

O tema continua dividindo a opinião dos cidadãos norte-americanos, devendo-se registrar os argumentos dos seus opositores, a fim de que se tenha uma idéia da distância que separa teoria e prática. Nada diferente do que ocorre no Brasil.

Múltiplos fatores podem explicar o progresso atingido pelos *negros* no período considerado, não necessariamente a *ação afirmativa*. De qualquer modo, há de se registrar a coincidência de os *afro-americanos* terem avançado substancialmente quando essa política teve maior força. Os dados abaixo, retirados de Sowell (1988) e de Edsall *et al* (1991) podem servir de um guia para a reflexão.

De Sowell (Op. cit.: 255 - 258) podem-se recolher os seguintes dados positivos:

a) Entre 1961 e 1971, a renda da família branca cresceu 31%, enquanto a da família negra subiu 55%; b) Entre 1965 e 1972, a proporção de *negros*

matriculados nas universidades quase dobrou. No mesmo período, a proporção de *negros* e *brancos*, em conjunto, permaneceu a mesma; c) Entre 1960 e 1972, o número de *brancos* em ocupações de nível profissional aumentou cerca de um quinto, enquanto que o número de *negros* nessa faixa quase que dobrou; d) No mesmo período, o número de chefes de turma, artífices e policiais *negros* mais do que dobrou, e o número de profissionais especializados em máquinas triplicou.

E os seguintes dados tidos por negativos:

a) Entre 1950 e 1973, a proporção de famílias negras encabeçadas por uma mulher aumentou de 18% para 33%, isto é, do dobro da percentagem branca em 1950 para mais do triplo dessa percentagem em 1973. (Esta não era uma tendência no passado); b) A taxa de desemprego entre os *negros* havia crescido, em números relativos e reais, em comparação com os *brancos*; c) O desemprego entre os adolescentes *negros*, em 1978, era cinco vezes maior do que tinha sido trinta anos antes.

Apesar de posicionar-se criticamente em relação às *cotas*, extraímos a seguinte afirmação de Sowell (Op.cit, p. 255): “Começando nos meados da década de 1960, no entanto, houve numerosas áreas em que os *negros* não somente ascenderam, mas o fizeram a um ritmo mais rápido do que os *brancos*.”

De Edsall et al (Op. cit.: 63), podemos recolher os seguintes dados positivos:

e) Em 1940, apenas 187.520 *negros* trabalhavam em ocupações não-braçais, e mais de 100.000 dentre eles eram religiosos, professores primários ou proprietários de pequenos negócios de venda de gêneros nos guetos, com uma renda marginal. No final de 1990, mais de 1.900.000 *negros* ocupavam posições de gerência e empregos profissionais; f) De 1950 a 1990 a população negra dobrou, mas o número de *negros* trabalhando em ocupações não-braçais aumentou em cerca de 920%; h) De 1963 a 1977/78, a diferença entre os salários de *brancos* e *negros* caiu de um patamar de 45% para 30%, uma queda de cerca de um ponto percentual por ano; i) Em meados da década de 1970 a diferença entre os salários de jovens *brancos* e *negros* de boa formação educacional praticamente tinha desaparecido.

E podem-se recolher os seguintes dados negativos:

a) De 1976 a 1988 a percentagem de *negros* entre os dezoito e vinte e quatro anos de idade matriculados na Universidade caiu de 22,6% para 21,1%, enquanto a percentagem de *brancos* aumentou de 27,1% para 31,3%. Diminuiu a percentagem de *negros* nessa faixa que permaneciam na universidade e conseguiam se graduar; b) Com o desaquecimento dos programas de integração escolar e a busca, por parte dos *brancos*, de escolas independentes, em 1986, 27,5% de todas as crianças negras na escola, e 30% das de origem latina estavam matriculadas nos vinte e cinco maiores distritos escolares das principais cidades. E apenas 3,3% de todos os alunos *brancos*. Ou seja, pela via da deterioração do ensino público, regrediu-se a um sistema

de segregação escolar de fato. c) Nas palavras desse autor, “*O processo racial correu para uma barricada: o crime, a proliferação de filhos ilegítimos, o abuso de drogas, e uma geração de homens e mulheres sem vontade nem para freqüentar a escola nem para desempenhar trabalhos subalternos e domésticos.*”

### **Em resumo**

Entre nós o tema tem sido abordado de forma reducionista, com foco quase que exclusivo no aspecto mais polêmico das políticas de *ação afirmativa*, o das *cotas*. Cumpre, a propósito, sublinhar alguns pontos aparecidos acima: (a) *Ação afirmativa* não é o mesmo que *cotas*, pois as políticas públicas *afirmativas* comportam inúmeros programas, a maioria dos quais, como vimos, nada tem a ver com *cotas* obrigatórias; (b) Tais políticas foram e são adotadas em várias partes do mundo, e não só nos Estados Unidos, como geralmente se pensa; (c) Naquele País, os programas de *ação afirmativa* só deslançaram depois que o emprego da força da polícia e da guarda nacional se revelou inócuo para conter a violência e a revolta; quando os distúrbios chegaram ao limite de um conflito civil generalizado; (d) Onde aplicadas, políticas dessa natureza sempre despertam muita polêmica. São comumente defendidas pelos grupos que se consideram discriminados e apoiadas pelos setores progressistas da sociedade. Porém são rechaçadas pelos que não se beneficiariam diretamente e pelos setores mais conservadores, do que são exemplos os Partidos Democrata e Republicano, respectivamente; (e) Pelo que revelam os números, a implementação dessas políticas nos Estados Unidos trouxe mais resultados positivos do que negativos, não só em benefício da população negra, mas da sociedade em geral (maior integração social observada hoje, mesmo nos estados do Sul). Thomas Sowell, crítico ferrenho desses programas, reconhece, como vimos, o avanço da população negra em decorrência deles; (f) Foi incomensuravelmente mais importante para a promoção da igualdade que os esforços se concentrassem na *discriminação institucional, estrutural*, e não na indignação “politicamente correta” decorrente da *discriminação individual*; em torno de casos em que fulano discriminou beltrano.

No caso do Brasil, e particularmente de cidades como Rio de Janeiro, Salvador, Recife ou São Paulo, será que resolve continuarmos afirmando que “isso é coisa de americano”, enquanto as cidades são sitiadas pela violência e assistimos perplexos à revolta que vem das favelas e periferias? Revolta de pessoas “incolores”? Será que basta chamar a polícia e a força nacional, como até um dia fizeram os norte-americanos?

### **NOTAS**

[1] [2] Algumas informações referentes à ação afirmativa contidas neste texto correspondem à atualização de estudo anterior aparecido no Capítulo VI de Direitos Civis e Relações Raciais no Brasil (Cf. DA SILVA, 1994).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, *Gênero e Raça: Todos Unidos pela Igualdade de Oportunidades*. Brasília: MTb, Assessoria Internacional, 1998.

A SILVA, Jorge. *Direitos Civis e Relações Raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Luam, 1994.

EASTLAND, Terry. "Afirmando os Princípios da Igualdade". In: *Uma Geração de Mudanças: O Movimento pelos Direitos Civis na América*. USIA, 1989.

EDSALL, Thomas B. et al. "Race". In: *The Atlantic*, Vol.267, n.º 5, May 1991, p.63.

GREENBERG, Jack. "Affirmative Action in the Other Lands: A summary". In: *International Perspectives on Affirmative Action: Conference Report*. The Rockefeller Foundation, May 1984

KENNEDY, John F. (editado por NEVINS, Allan). *The burden and the Glory*. New York: Harper & Row, 1964.

NASCIMENTO, Abdias. *Thoth / informe de distribuição restrita do senador Abdias do Nascimento*, nº 6 (1998). Brasília: Gabinete do Senador Abdias do Nascimento, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 1998.

SMITH, Robert C. *Racism in the Post-Civil Rights Era*. Albany, New York: State University of New York Press, 1995.

PLOSKI, H. & WILLIAMS, J. *The Negro Almanac*. New York: John Wiley & Sons, 1983.

SOWELL, Thomas. *Etnias da América*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

TAYLOR, William. "Affirmative Action in the United States". In: *International Perspectives on Affirmative Action: Conference Report*. New York: The Rockefeller Foundation, May 1984.

WILLIAMS, Bruce E. "Preface". In: *International Perspectives on Affirmative Action: Conference Report*. The Rockefeller Foundation, May 1984.

### Artigos

[BrasByte](#) | [Drupal](#) | 2009 **Jorge Da Silva** Todos os direitos reservados.

---

**URL de origem:** <http://www.jorgedasilva.com.br/node/71>