

Ação afirmativa, estratégias pós-Durban

ROSANA HERINGER¹

Esta é uma reflexão sobre fenômenos recentes da mobilização contra as desigualdades raciais no Brasil. Como ponto de partida, observamos que o momento é marcado pelo questionamento de mitos relacionados às relações raciais.

Como muitas pessoas já vinham afirmando, é possível observar que o Brasil não é uma democracia racial. Grande parte dos/as brasileiros/as não acredita mais nesse mito, reconhecendo as desvantagens históricas acumuladas pela população afro-brasileira.

Lentamente, começou-se a desfazer também o mito de que não se sabe quem é negro no Brasil. Embora a questão da classificação étnico-racial seja controversa aqui, ou em qualquer lugar do mundo, o critério comumente utilizado é o da autoclassificação. Existe a percepção de que certo grau de arbitrariedade está presente nesta opção, algo inerente a qualquer tentativa de classificar. Porém, as classificações são necessárias para fazer escolhas e definir políticas e, se as utilizamos socialmente para discriminar negativamente, podemos também utilizá-las para reduzir injustiças históricas, apesar de suas imperfeições.

No campo das políticas públicas e das propostas concretas que estão sendo elaboradas ou implementadas, tem-se questionado o mito de que tais políticas seriam inviáveis (ou impensáveis, ou inaceitáveis) no Brasil. Ainda que de forma embrionária, as propostas, políticas e programas já estão acontecendo.

A análise aqui proposta, portanto, é de um processo em curso, recém-iniciado, com todas as dificuldades que isso implica. Buscamos sistematizar as informações sobre as principais iniciativas que vêm sendo debatidas ou desenvolvidas no Brasil, a partir da Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (CMR), realizada em setembro de 2001, em Durban, África do Sul. Este debate está apenas começando. Ao longo dos próximos anos veremos grandes transformações no que diz respeito ao combate às desigualdades raciais no Brasil.

Mapa do anti-racismo

O Brasil passou por grande processo de mudanças ao longo dos últimos anos no que diz respeito às relações raciais. A percepção do país como uma democracia racial desfez-se e, hoje, diferentes setores da sociedade têm sua agenda política marcada pelo debate sobre o racismo como elemento constitutivo de nossa sociedade.

Embora ainda esteja também presente a auto-imagem do Brasil como país homogêneo e indiferenciado, encontra-se progressivamente maior abertura a experiências que procuram

beneficiar grupos específicos, historicamente com menor acesso a oportunidades. Em outras palavras:

“a sociedade brasileira sempre se definiu como uma sociedade de mistura racial, mas sempre soube separar certos lugares sociais para negros e brancos.” (Lima, 2001: 246).

Nunca o tema do racismo e do combate às desigualdades raciais esteve tão presente no debate público brasileiro. Seja no Congresso Nacional ou na mídia, discutem-se propostas e medidas concretas que venham atender às históricas demandas do movimento negro brasileiro, que há muito vem se organizando e alimentando esse debate.

Realizamos, entre 1999 e 2000, uma pesquisa que identificou 124 diferentes iniciativas, em dez capitais brasileiras, destinadas a reduzir as desigualdades raciais e promover melhores oportunidades para a população afro-brasileira (Heringer, 2001).

Iniciativas de combate às desigualdades raciais		
REAS DE ATUAÇÃO	FREQÜÊNCIA	PERCENTUAL
Educação	38	30,6
Trabalho e geração de renda	25	20,2
Direitos humanos e advocacy	24	19,4
Saúde	3	2,4
Informação	12	9,7
Legislação	8	6,5
Cultura	10	8,1
Outros	2	1,6
Não informado	2	1,6
Total	124	100

Fonte: Pesquisa "Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais" (Heringer, 2001)

O quadro de enfrentamento das desigualdades raciais no Brasil incluía, então, um espectro de medidas e propostas que vão desde a adoção de políticas de ação afirmativa até programas que procuram beneficiar grandes contingentes da população negra por meio de políticas focalizadas em comunidades pobres. O impacto de programas como esses é ainda limitado, em termos do número de pessoas beneficiadas, seja por seu caráter voluntário ou pela

¹ Doutora em Sociologia, diretora do Centro de Estudos Afro-Brasileiros/ Universidade Cândido Mendes e pesquisadora da Cepia - Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação e Ação (r.heringer@uol.com.br).

falta de recursos materiais. Entretanto, o fato de que projetos como esses existam, em um país que tem historicamente negado a situação socioeconômica desigual entre indivíduos de diferentes origens, deve ser levado em consideração.

Até recentemente, a adoção de políticas de ação afirmativa para pessoas negras no Brasil podia ser considerada um sonho distante. Havia uma demanda por políticas específicas por parte de organizações do movimento negro. O governo brasileiro deu sinais de intenção de adotar políticas desse tipo em alguns documentos oficiais e ouvia-se falar, ocasionalmente, sobre a preocupação de algumas empresas multinacionais em relação às suas filiais brasileiras. Entretanto, seria difícil afirmar que já existisse uma política efetiva e uma orientação explícita nesse sentido.

Em pouco mais de dois anos, o quadro transformou-se. O assunto ganhou substantiva relevância nos debates políticos no Brasil, especialmente em 2001, devido ao processo preparatório da CMR. Além da mobilização do movimento negro e da visibilidade crescente de suas demandas, um aspecto importante desse processo foi o posicionamento público de alguns representantes do governo, especialmente do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vinculado ao Ministério do Planejamento).

O Ipea passou a divulgar dados que revelaram a dimensão das desigualdades raciais no Brasil (Henriques, 2001). Não se tratava mais de um pequeno grupo de ativistas denunciando a histórica desigualdade de oportunidades entre pessoas brancas e negras: o Estado brasileiro adotou um discurso anti-racista, trazendo o tema para o centro da agenda política.

O debate público intensificou-se durante a CMR, quando o relatório oficial do governo brasileiro foi divulgado, incluindo a recomendação da adoção de cotas para estudantes negros/as nas universidades públicas.

Agora é lei

Durante os últimos meses de 2001 e o primeiro semestre de 2002, ainda sob o calor dos resultados da conferência de Durban, outros setores do governo federal, alguns governos estaduais e municipais lançaram publicamente programas e/ou projetos de lei especificamente destinados a beneficiar afrodescendentes brasileiros/as, incluindo, entre outras, as seguintes medidas:

Levantamento de cotas de ação afirmativa Brasil (setembro de 2001 a junho de 2002)		
INSTITUIÇÃO PROMOTORA	PROJETO ²	BENEFICIADOS/ CRITÉRIOS
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Programa de Ações Afirmativas, Raça e Etnia, reserva das vagas dos servidores contratados por concurso, dos cargos comissionados e dos empregados em empresas prestadoras de serviços ao ministério.	20% das vagas para negros, 20% para mulheres e 5% para portadores de necessidades especiais.
Supremo Tribunal Federal	Adoção de cotas para negros, mulheres e portadores de necessidades especiais nas empresas prestadoras de serviço ao STF.	20% das vagas para negros, 20% para mulheres e 5% para portadores de necessidades especiais.
Ministério da Justiça	Em dezembro de 2001 o Ministério da Justiça anunciou a adoção do sistema de cotas, nos moldes do iniciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. A implantação do sistema está sob supervisão do Conselho Nacional de Combate à Discriminação criado pelo Ministério da Justiça.	20% das vagas para negros, 20% para mulheres e 5% para portadores de necessidades especiais.
Decreto presidencial 4.228, de 13 de maio de 2002, que institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas.	Promover os princípios da diversidade e pluralismo no preenchimento de cargos da administração e na contratação de serviços por órgãos do governo. O programa prevê a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos de comissão (DAS); observância destes critérios nas licitações e nas contratações das empresas prestadoras de serviço; institui o Comitê de Avaliação e Acompanhamento destinado à gestão estratégica do programa.	Metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência, a serem definidas.
Plano Nacional de Direitos Humanos II	Adotar no âmbito da União e estimular a adoção, pelos estados e municípios, de medidas de caráter compensatório que visem à eliminação da discriminação racial e à promoção da igualdade de oportunidades, tais como: ampliação do acesso dos afrodescendentes às universidades públicas, aos cargos e empregos públicos, de forma proporcional a sua representação no conjunto da sociedade brasileira.	Participação de afrodescendentes de forma proporcional a sua representação no conjunto da sociedade brasileira.
Instituto Rio Branco	Criação de um programa de bolsas de estudo para afrodescendentes em cursos preparatórios para o Instituto Rio Branco, responsável pelo treinamento de diplomatas brasileiros; Serão 20 bolsas anuais pagas em 10 parcelas mensais de R\$ 1 mil.	20 alunos por ano; o candidato deve informar no ato da inscrição se é afrodescendente.

(continua na próxima página)

Levantamento de propostas de ação afirmativa Brasil (setembro de 2001 a junho de 2002)		
INSTITUIÇÃO PROMOTORA	PROJETO	BENEFICIADOS/ CRITÉRIOS
Senado Federal ³	Projeto de lei nº 650/1999 originalmente do senador José Sarney, modificado pelo substitutivo do senador Sebastião Rocha, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça em abril e pelo plenário do Senado em 31/05/2002. Inclui cota mínima de 20% para afro-brasileiros no preenchimento de cargos e empregos públicos da União, estados, municípios e DF; no acesso a vagas nos cursos de nível superior em instituições públicas e privadas; nos contratos do Fies, entre outras medidas. Estipula a identificação "da cor e características étnico-raciais" na certidão de nascimento.	Institui cota mínima de 20% para os afro-brasileiros que apresentem qualificação exigida.
Ministério da Educação	Diversidade da Universidade; cursos pré-vestibulares para afro-brasileiros e carentes, com apoio do BID.	Afro-brasileiros e carentes.
Estado do Rio de Janeiro	O governador sancionou em 05 de março de 2002 a Lei 3.708, de 09/11/2001, que determina a reserva de 40% das vagas nas universidades estaduais para "negros e pardos".	40% das vagas na Uerj e Uenf para "negros e pardos".
Uneb – Universidade Estadual da Bahia	Vai destinar 40% das vagas de todos os cursos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado) para afrodescendentes.	40% das vagas para afrodescendentes (pretos e pardos, segundo o IBGE).
UnB – Universidade de Brasília	Proposta em discussão no Conselho Universitário prevê a destinação de 20% das vagas no vestibular e no PAS (Programa de Avaliação Seriada) para negros.	20% das vagas para estudantes negros.
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro	Bolsas para estudantes de baixa renda, entre R\$ 240 e R\$ 260. É uma medida do novo reitor Carlos Lessa que vai comprometer metade dos recursos extra-orçamentários que a reitoria irá receber.	300 estudantes de baixa renda.

Além dessas propostas, levantamos ao longo dos primeiros meses de 2002 as seguintes iniciativas no plano municipal/ local:

Levantamento de propostas de ação afirmativa Municípios (setembro de 2001 a junho de 2002 ⁴)		
INSTITUIÇÃO PROMOTORA	PROJETO	BENEFICIADOS/CRITÉRIOS
Prefeitura de Jundiá	Serviço público terceirizado e concurso.	20% de vagas para negros no serviço público municipal.
Câmara Municipal de Diadema	Projeto de lei em tramitação.	20% de vagas para negros no serviço público municipal.
Prefeitura do Rio de Janeiro	Serviços terceirizados pela prefeitura - Decreto assinado pelo prefeito César Maia.	25% de vagas para negros ou mulheres no serviço público municipal.
Câmara Municipal de Santos, SP	Projeto proposto pelo vereador Milton Capel do PL.	20% de vagas para negros no serviço público municipal.
Câmara Municipal de Porto Alegre	Prefeitura de Porto Alegre; Projeto de lei está dependendo da aprovação do Executivo.	20% de vagas para negros no serviço público municipal.
Instituto Afro-Brasileiro - Afrobras	Universidade da Cidadania Zumbi dos Palmares.	20% de vagas para negros ou carentes.
Fábrica da Ford em Camaçari – BA	Contratação de empregados em nova unidade respeitando a representação de negros e mulheres na população da região.	Percentual de negros e mulheres na população local.
Escola Técnica Everardo Passos São José dos Campos – SP	Programa de bolsas para afrodescendentes (Educação/ ensino médio).	160 vagas/Comprovação de impossibilidade de pagamento da mensalidade de R\$ 500.

2 Além desses programas aqui listados, vale registrar que a Fundação Ford lançou o concurso nacional Cor no Ensino Superior, que recebeu 287 propostas de todo o Brasil e, destas, selecionou 27 projetos voltados para a ampliação do acesso e permanência de afrodescendentes no ensino superior, localizados em 17 estados brasileiros: AL, AP, BA, GO, MA, MG, MS, MT, PB, PE, PI, PR, RJ, RS, SC, SP e TO. Esses projetos envolvem diferentes tipos de instituições públicas e privadas, tais como universidades, prefeituras e ONGs, entre outras.

3 Em setembro de 2002 este projeto encontrava-se na Câmara dos Deputados, com o número PL 6912/02. Foi apensado ao projeto que institui o Estatuto da Igualdade Racial, de autoria do deputado Paulo Paim. Foi criada uma Comissão Especial para analisar este e outros projetos que foram apensados, tendo como "cabeça" o projeto do senador José Sarney.

4 Fontes: Idem à tabela anterior.

Esse leque de propostas apresenta, em sua quase totalidade, a estratégia da adoção de cotas numéricas ou percentuais como forma de ampliar as oportunidades para pessoas negras, portadoras de deficiência e mulheres no mercado de trabalho e também no acesso ao ensino superior. Juntamente com a adoção das mesmas, assistimos a um intenso debate na imprensa, nos meses que se seguiram à conferência da África do Sul. Muitas manifestações de apoio às medidas e, talvez em igual proporção, declarações inflamadas contra a adoção das mesmas, sob o argumento de que são antidemocráticas, inconstitucionais ou expressões de racismo às avessas.

Entre as manifestações a favor da adoção das políticas de ação afirmativa (incorretamente usadas como sinônimo de cotas), talvez a que tenha produzido maior efeito político tenha sido a declaração do ministro Marco Aurélio de Mello, presidente do Supremo Tribunal Federal, em discurso realizado no dia 20 de novembro de 2001 no TST (Tribunal Superior do Trabalho).

Tomando como ponto de partida a reflexão sobre o princípio da igualdade, e demonstrando como a Constituição brasileira aborda diferentes estratégias para atingir esta igualdade, o ministro afirma:

“a neutralidade estatal mostrou-se um fracasso; (...) e o Poder Público deve, desde já, independentemente da vinda de qualquer diploma legal, dar à prestação de serviços por terceiros uma outra conotação, estabelecendo, em editais, quotas que visem contemplar as minorias”. E completa:

*“no sistema de quotas deverá ser considerada a proporcionalidade, a razoabilidade, dispondo-se, para tanto, de estatísticas. Tal sistema há de ser utilizado para a correção de desigualdades. Assim, deve ser afastado tão logo eliminadas essas diferenças”.*⁵

Outras reflexões sobre o tema remetem à necessidade de identificarmos estratégias de médio e longo prazo, que possam fazer a diferença em termos do grande contingente de afro-brasileiros que não será imediatamente beneficiado por uma política de cotas, que pressupõe uma qualificação prévia para exercer determinadas ocupações, ou mesmo para ter acesso ao ensino superior. Como afirma Sueli Carneiro:

*“o desafio de erradicação da pobreza, da miséria e da indigência depende de medidas de escala focadas nessa população historicamente excluída que as políticas de cotas não alcançam”.*⁶

Muitas pessoas que têm refletido sobre o tema, envolvidas, de longa data, na luta anti-racista, reconhecem que o grande mérito da adoção da política de cotas em alguns setores do governo foi a possibilidade de romper com o imobilismo e provocar o debate sobre as estratégias a serem adotadas.

Embora sejam a versão mais simplificada das medidas que recebem o nome de ação afirmativa – ou talvez precisamente por isso – as cotas ganharam espaço no debate sobre o tema. Devemos aproveitar este momento para começar a discutir a fundo quais são os melhores caminhos para se atingir uma maior igualdade racial no país.

No Brasil, há tanto para ser feito que, como afirmou Luiz Felipe de Alencastro em artigo recente na revista *Veja*, “a pior solução é não fazer nada”.⁷ Um dos principais fatores que influenciarão o sucesso de nossos programas de ação afirmativa é, sem dúvida, a existência de um consenso cada vez maior sobre a necessidade de políticas desse tipo. O compromisso da sociedade – populações branca e negra – com a execução dessas políticas será proporcional ao sucesso que possam ter.

Esse é um dos principais motivos que levam à necessidade de reflexão sobre a pertinência e viabilidade política de reduzir os programas de ação afirmativa a propostas de cotas. Por toda nossa história nacional de negação do racismo como problema, de confinamento das pessoas negras aos espaços mais degradados da sociedade e de mascaramento da discriminação latente através de uma suposta valorização da cultura negra, é preciso que corajosamente possamos propor muito mais do que cotas numéricas ou percentuais a serem preenchidos pela população negra em diferentes instâncias da sociedade.

Conjuntura favorável

O momento atual é marcado por transformações rápidas e, ao mesmo tempo, algumas perplexidades. É inegável a importância dessas medidas recentemente propostas a fim de estimular o debate sobre o tema, nunca diretamente enfrentado pela sociedade brasileira. Por outro lado, essas propostas não têm sido suficientemente discutidas e, em alguns casos, têm sido adotadas num contexto de urgência que beira a precipitação. Não estamos nos beneficiando, no Brasil, das experiências históricas e análises realizadas em outros países que adotaram políticas de ação afirmativa e promoção da diversidade ao longo das últimas décadas. Não há consenso sobre que medidas poderão ser mais eficazes no contexto brasileiro.

Assim, nossa preocupação está centrada na possibilidade de combinar a urgência da adoção de políticas específicas que beneficiem a população negra no Brasil, e a necessidade de que essas medidas sejam implementadas a partir de um grande debate

5 Marco Aurélio de Mello. “A igualdade e as ações afirmativas”. In: *Correio Braziliense* de 21/12/2001.

6 Sueli Carneiro. “Cotas”. In: *Correio Braziliense* de 28/12/ 2001.

7 Luiz Felipe de Alencastro. “Os negros e a política de cotas”. In: revista *Veja* de 27/02/2002.

público sobre o tema. Esperamos que esse debate possa levar à adoção de medidas socialmente aceitas, vistas como estratégias legítimas para lidar com esta questão que vem sendo histórica e sistematicamente negligenciada desde o período pós-escravidão, que coincide com nossa história republicana.

A primeira vitória pós-Durban foi a possibilidade de dar maior visibilidade ao tema e à intensificação do debate sobre políticas de ação afirmativa. O *Plano de Ação de Durban* (ONU, 2001) apresenta o combate ao racismo como responsabilidade primordial do Estado e, portanto:

“incentiva os Estados a desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação de todos, através, dentre outras medidas, de ações e estratégias afirmativas ou positivas” (Art. 99). Além disso, o *Plano de Ação*: *“insta os Estados a estabelecerem, com base em informações estatísticas, programas nacionais, inclusive programas de ações afirmativas ou medidas de ação positivas, para promoverem o acesso de grupos e indivíduos que são ou podem vir a ser vítimas de discriminação racial”* (Art. 100).

As políticas de ação afirmativa são instrumentos desenhados na perspectiva da promoção da igualdade, em situações concretas, geralmente tendo como unidade de implementação uma instituição pública ou privada (empresa, prefeitura, universidade, ONG, cooperativa, entre outras). São estabelecidas metas e estratégias que provocam o aumento do número de pessoas de um determinado grupo na instituição (Heringer, 1999a).

O termo ação afirmativa é muito amplo e controverso, com espaços para diferentes interpretações. Muitos autores apontam que a própria definição do termo já é uma arena para disputas políticas e teóricas (Steeh & Krysan, 1996). Entre as muitas definições propostas, consideramos a que segue uma das mais abrangentes:

“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. (...) 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, 1997: 6; nossa tradução).

As políticas de ação afirmativa devem incluir um leque, um cardápio de ações em diferentes áreas de atuação, envolvendo o mercado de trabalho (setores público e privado e o terceiro setor); as compras e contratos governamentais; e a educação (ensino fundamental, médio e ensino superior).

O princípio que orienta a adoção das políticas de ação afirmativa é a compreensão de que a variável cor/raça/etnia é um critério aceitável, seja nas admissões no mercado de trabalho, nos contratos com o governo, no ensino superior ou em outras áreas, tendo como ponto de partida a situação histórica de desigualdade de oportunidades vivenciadas pela população negra no Brasil. Esse reconhecimento passa, portanto, por uma percepção coletiva de que a injustiça histórica em relação à população negra é uma realidade e deve ser combatida através dos meios atualmente disponíveis. Como bem resumiu a jornalista Miriam Leitão, em artigo recente:

“o racismo é uma doença da alma que não acaba com ações afirmativas. Elas são apenas a forma de derrubar barreiras artificiais à ascensão dos negros brasileiros. Têm limitações e imperfeições. Têm que ser criativas, flexíveis, diferenciadas”.⁸

Portas abertas

O momento atual apresenta-se como um campo de possibilidades, no qual serão negociadas, entre diferentes setores da sociedade, as condições e os critérios para adoção das políticas de ação afirmativa. Colocamo-nos, portanto, diante do desafio da prática, não mais debatendo sobre se estas serão ou não adotadas, mas sim sobre como concretizá-las.

Trata-se, então, de discutir as estratégias de implementação das políticas, observando aspectos tais como seu impacto/eficácia; critérios para definição dos beneficiados; viabilidade/tipos de ações possíveis de serem adotadas e a necessidade de monitoramento/continuidade das mesmas.

No que diz respeito ao impacto/eficácia, devemos levar em conta que estas políticas vão possibilitar a abertura do sistema para pessoas negras qualificadas e semiquilificadas que, sem ação afirmativa, teriam tido mais dificuldades para se empregar.

Como aponta Márcia Lima, o mercado de trabalho atua ao mesmo tempo como revelador das desigualdades raciais existentes, em termos de qualificação e educação, mas também como produtor de desigualdades:

“pois negros e brancos com a mesma qualificação ocupam diferentes posições e conseqüentemente vão receber diferentes salários” (Lima, 2001: 239-40).

O impacto das políticas de ação afirmativa será, portanto, principalmente em profissões onde, tradicionalmente, predominam brancos, tais como o Judiciário, a diplomacia, o alto escalão das empresas (públicas e privadas).

Nesse sentido, é particularmente relevante a iniciativa do Instituto Rio Branco, que procura ampliar a participação de afrodescendentes num contexto em que se encontram praticamente ausentes. Vale lembrar que, segundo dados da

8 Miriam Leitão. “Brasil tem que pagar para ver”. In: *Diário de São Paulo* de 02/01/2002.

Pnad 1998, pessoas brancas representam quase 80% dos profissionais de nível superior, enquanto pessoas pretas ocupam apenas 3,4% desse contingente e pardas, 19,5% (Lima, 2001). Percentuais semelhantes se apresentam para a categoria ocupacional de proprietários/as empregadores, dirigentes (assalariados/as com poder decisório) e profissionais liberais.

No que diz respeito aos critérios, pelas propostas atualmente em debate, serão beneficiadas as pessoas que se classificam como pretas ou pardas. Este fato torna necessário que o documento individual de identificação (certidão de nascimento ou carteira de identidade) inclua essa caracterização, já que a classificação no censo é anônima e agregada. Tal medida encontra-se prevista no projeto de lei nº 650, aprovado no Senado e em tramitação na Câmara dos Deputados.

Ainda no que diz respeito aos critérios, é fundamental priorizar a contratação/ admissão de pessoas pretas e pardas, sem abrir mão da qualificação para o cargo/ vaga, reafirmando um compromisso radical com a não-discriminação e com altos padrões de competência. Se tomamos o exemplo dos EUA, veremos que os programas de ação afirmativa mais bem-sucedidos têm justamente estes dois critérios como ponto de partida. Trata-se de experiências nas quais, sem abrir mão de dois compromissos inegociáveis – a qualidade dos profissionais em todos os níveis e a ampliação das oportunidades para pessoas negras – foi-se capaz de produzir resultados expressivos no que diz respeito à ascensão profissional e social da população afro-americana.

Através do que os formuladores do programa chamaram de “avenidas de oportunidade”, foram adotadas estratégias simultâneas e coordenadas tanto para aumentar o recrutamento e a permanência de pessoas negras nos cursos de formação, quanto destinadas a melhorar o aproveitamento destes/as estudantes ao longo do curso, fazendo com que, ainda que ingressassem com deficiências na sua formação básica, pudessem obter rendimento escolar equivalente ou superior aos demais estudantes.⁹

A atual política de promoção da diversidade adotada pela maioria das grandes empresas norte-americanas revela justamente esta preocupação: garantir que o conjunto dos empregados, nas diferentes instâncias de poder, reflita a diversidade étnica e racial da população local, sem entretanto abrir mão da qualificação no desempenho das atividades da empresa. Isto implica, com frequência, adoção de programas de treinamento e capacitação profissional destinados à própria mão-de-obra já empregada na empresa. Também conduz a uma estratégia constante de recrutamento de bons profissionais – ou

de estudantes com bom desempenho – e que também sejam parte de grupos historicamente discriminados aos quais se busca beneficiar (Diversity Inc., 2002).

No que se refere à viabilidade e aos tipos de ações a serem implementadas, é importante enfatizar uma vez mais que ação afirmativa e cotas não são medidas equivalentes. Nos EUA, por exemplo, as cotas foram utilizadas apenas como medida judicial, em casos de segregação permanente e recorrente.

Entre os outros tipos de medidas passíveis de serem adotadas, tanto no mercado de trabalho quanto no campo da educação, encontram-se: recrutamento direcionado; políticas de treinamento/apoio educacional; programas de promoção interna; evitar contratações boca-a-boca; programas de bolsas; programas preparatórios; ampliação do crédito educacional. É importante destacar também a importância do compromisso institucional com os princípios e a implantação das políticas de ação afirmativa, a fim de que se tornem uma medida permanente, “a despeito de qualquer conjuntura e de qualquer coloração político-ideológica que administre o Estado”.¹⁰

Também é importante destacar a necessidade de que os programas de ação afirmativa que venham a ser implantados possuam um mecanismo permanente de monitoramento, com vistas a sua continuidade. Nesse sentido, ganha ainda maior relevância o decreto presidencial 4.228, assinado em 13 de maio de 2002, que institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas e estabelece que o mesmo será gerenciado por um Comitê de Avaliação e Acompanhamento, que terá, entre outras, a finalidade de sistematizar e avaliar os resultados alcançados pelo programa.

O monitoramento também é fundamental para que seja possível avaliar como as metas inicialmente estabelecidas estão sendo atingidas ao longo do tempo. Afinal, todas as propostas de ação afirmativa em discussão ou implementação prevêem que essas medidas serão implementadas por um período determinado, até que sejam atingidas as metas previstas.

Uma das questões que têm sido levantadas é justamente até que ponto as medidas recentemente anunciadas pelo governo brasileiro terão condições reais de concretização a curto prazo, diante da conjuntura eleitoral, possivelmente atrasando e, quem sabe, trazendo novas orientações à concretização dos programas até aqui divulgados.

Alguns críticos têm inclusive caracterizado as medidas divulgadas como “demagógicas”, por terem sido lançadas num período pré-eleitoral, no final de oito anos de mandato presidencial, ao longo do qual outras medidas poderiam ter sido concretizadas. Outros dizem que “a intenção é positiva, mas o tempo é demasiadamente curto para a execução da meta”.¹¹

9 Para uma descrição detalhada de um exemplo de programas desse tipo, adotada pelo Exército dos EUA, ver Charles Moskos e John Butler, 1996.

10 Sueli Carneiro. “Estatuto da Igualdade Racial”. In: *Correio Braziliense* de 31/05/ 2002.

11 Maria Helena Tachinardi. “Ações afirmativas e políticas”. In: *Gazeta Mercantil* de 11/01/2002.

Independentemente dessas críticas, é certo afirmar que o movimento negro e demais ativistas anti-racistas devem estar atentos para que a *onda pós-Durban* tenha efeitos duradouros e não se esvazie após essas poucas medidas até aqui divulgadas. O tema ganhou, finalmente, relevância no debate público nacional, e é necessário agora que sejam instituídas políticas permanentes destinadas a reduzir as desigualdades raciais e ampliar as oportunidades para grupos historicamente discriminados.

Nesse sentido, um dos principais desafios colocados para o Estado brasileiro é justamente a produção de informações de qualidade que venham subsidiar o desenho dessas políticas. Além do IBGE, órgão oficialmente encarregado da produção de estatísticas, outras instâncias governamentais, tais como os ministérios, devem comprometer-se com a produção de dados que revelem as diferentes condições de acesso a bens coletivos, infra-estrutura urbana e outros serviços, tendo como referência a variável racial.

É preciso sugerir e adotar ações que tenham efetivamente como ponto de partida a meta da igualdade racial. Os caminhos através dos quais esse ideal será atingido vão variar de setor para setor, de universidade para universidade, de empresa para empresa. A exigência fundamental é que o princípio da igualdade seja incorporado e as diferentes instituições sejam publicamente cobradas e fiscalizadas no seu esforço de realizá-lo na prática. ■

Referências bibliográficas

- AMB (Articulação de Mulheres Brasileiras). Mulheres negras: um retrato da discriminação racial no Brasil. Brasília: AMB, 2001.
- BURKHART, Glenda; BOWEN, William; BOK, Derek. A Report card on diversity: lessons for business from higher education. In: *Harvard Business Review*, v. 77, n. 1, jan.-fev. 1999.
- CEPIA. As mulheres e a legislação contra o racismo. Rio de Janeiro: CEPIA, 2001.
- DIVERSITY INC. The business case for diversity: the proof, the strategies and the industries in the front line. (www.diversityinc.com), 2002.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio. Racism and anti-racism in Brazil: a postmodern perspective. In: BOWSER, B. (ed.). *Racism and anti-racism in world perspective*. Londres: Sage, 1995.
- HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson Valle. Relações raciais no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992.
- _____. Educação e diferenças raciais na mobilidade ocupacional no Brasil. In: HASENBALG, C (Org.); SILVA, N. V. (Org.); LIMA, M. (Org.). *Cor e estratificação social*. Rio de Janeiro: Contracapa, 1999.
- HENRIQUES, Ricardo. Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão: n. 807).
- HERINGER, Rosana. Introduction to the analysis of racism and anti-racism in Brazil. In: BOWSER, B. (ed.). *Racism and anti-racism in world perspective*. Londres: Sage, 1995.
- _____. Addressing race inequalities in Brazil: lessons from the United States. In: The Latin American Program. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1999. (Working paper series n. 237).
- _____. (org.). A cor da desigualdade: desigualdades raciais no mercado de trabalho e ação afirmativa no Brasil. Rio de Janeiro: IERÉ/ Núcleo da Cor-LPS-IFCS-UFRJ, 1999.
- _____. Desigualdades raciais no Brasil. Brasília: Escritório Nacional Zumbi dos Palmares, 2000.
- _____. Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil. In: *Estudos Afro-Asiáticos*. Rio de Janeiro, Ano 23, n. 2, p. 291-334, dez. 2001.
- HERINGER, R.; SANT'ANNA, W.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, S. de. Negros no Brasil: dados da realidade. Petrópolis: Vozes/ Ibase, 1989.
- HOCHSCHILD, Jennifer. Affirmative action as culture war. In: LAMONT, Michelle (ed.). *The cultural territories of race: white and black boundaries*. Chicago: Russell Sage Foundation Press and University of Chicago Press, 1999.
- HOTZ, V. Joseph; TIENDA, Marta. Education and employment in a diverse society: generating inequality through the School-to-work. In: DENTON, N.; TOLNAY, S. (ed.). *American diversity: a demographic challenge for the twenty-first century*. Albany, Nova York: SUNY Press, 1999.
- INSPIR/ DIEESE/ AFL-CIO. Mapa da população negra no mercado de trabalho. São Paulo: INSPIR - Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial, 1999.
- KIRSCHENMAN, Joleen; NECKERMAN, Kathryn. We'd like to hire them but...the meaning of race for employers. In: JENCKS, C. (ed.); PETERSON, P. (ed.) *The urban underclass*. Washington: Brookings, 1991.
- LIMA, Márcia. O quadro atual das desigualdades. In: HASENBALG, C. (Org.); SILVA, N. V. e LIMA, M. (Org.). *Cor e estratificação social*. Rio de Janeiro: Contracapa, 1999.
- _____. Serviço de branco, serviço de preto: um estudo sobre cor e trabalho no Brasil urbano. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, IFCS-UFRJ, 2001. (Tese de Doutorado).
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, 1998.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Programa Nacional de Direitos Humanos II. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, 2002.
- MOSKOS, Charles C.; BUTLER, John S. All we can be: black leadership and racial integration the army way. Nova York: Basic Books, 1996.
- ONU. Declaração e Plano de Ação da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2002.
- RESKIN, Barbara. Affirmative action in employment. Washington: American Sociological Association, 1997.
- SANT'ANNA, Wânia; PAIXÃO, Marcelo. Desenvolvimento humano e população afrodescendente no Brasil: uma questão de raça. In: Proposta: 73, 1997.
- SCALON, Maria Celi. Mobilidade social no Brasil: tendências e perspectivas. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- SCHWARTZMAN, Simon. Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. In: *Novos Estudos Cebrap*, n. 55, nov. 1999, p.83-96.
- SILVA JR. Hélio. Anti-racismo: coletânea de leis brasileiras (federais, estaduais, municipais). São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.
- SOUZA, Jessé (Org.). Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil - Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- STEEH; KRYSAN. The polls-trends. Affirmative action and the public, 1970-1995. In: *Public Opinion Quarterly*, v. 60 (1): 128-58.
- THOMAS, David; ELY, Robin. Making differences matter: a new paradigm for managing diversity. In: *Harvard Business Review*, v. 74, n.5, set.-out. 1996.
- TIENDA, Marta; STIER, Haya. The wages of race: color and employment opportunity in Chicago's inner city. In: PEDRAZA, S.; RUMBAUT, R. (eds.). *Origins and destinies: immigration, race and ethnicity in America*. Nova York: Wadsworth, 1996.