

Ação Afirmativa e Sistema de Cotas no Mercado de Trabalho: Uma Avaliação para o Caso dos Negros

José Pastore¹

Universidade de São Paulo

Introdução

Os dados da maioria das pesquisas realizadas no Brasil mostram que, em relação aos brancos, os negros têm sérias desvantagens (Barros e Mendonça, 1996; OIT, 2003). No mercado de trabalho, a taxa de desemprego entre os negros é mais alta do que entre os brancos. Basta examinar os dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) realizadas anualmente pelo IBGE.

O nível educacional dos negros é inferior ao dos brancos. Os dados do IBGE de 1998, já revelavam que a taxa de analfabetismo entre os negros era de 21,6% enquanto que entre os brancos era de apenas 8,4%. Em 2003 havia apenas 15% de negros nas universidades brasileiras, enquanto sua participação na sociedade como um todo (incluindo pardos) era de 45%.

A progressão profissional também é limitada. Nos três setores da economia (agropecuária, indústria e comércio e serviços) os negros são menos numerosos nas posições de chefia (Jaccoud e Beghin, 2002).

A remuneração dos negros é mais baixa. Em 1998 entre brancos e negros a diferença era expressiva. Os brancos recebiam R\$ 7,03 por hora (em média), enquanto que os negros recebiam apenas R\$ 3,45. Os últimos anos registraram certo progresso. Isso aparece quando se comparam dados de 1990 com dados de 2004. Para os grupos de 24 a 26 anos, a renda dos brancos, em 1990, era 62% maior do que a dos negros; em 2004, passou a ser 55%.

¹ Professor de relações do trabalho da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

Para o grupo dos brancos entre 36 e 38 anos, a diferença caiu de 81% para 68%; e no grupo de 48 e 50 anos, diminuiu de 130% para 90% (Reis, 2005).

Costuma-se atribuir toda diferença de renda entre brancos e negros à educação. De fato, a educação formal dos brancos é bem mais alta do que a dos negros. Em 1998, a média de estudo dos brancos que estavam empregados era de 7,5 anos e a da remuneração era de 5,6 salários mínimos. Os negros tinham 5,1 anos de estudo e 2,7 salários mínimos.

Entretanto, estudos empíricos referentes ao final dos anos noventa mostraram que, mesmo controlando por educação e grupo ocupacional, os ganhos dos negros mantinham-se inferiores aos dos brancos nas mesmas ocupações (Soares, 2000). Outras pesquisas revelaram que as desvantagens locacionais, educacionais e ocupacionais eram responsáveis por cerca da metade do diferencial salarial por raça no Brasil (Barros e Mendonça, 1996).

O mesmo fenômeno é observado no campo da mobilidade social. Quando se consideram brancos e negros na mesma profissão, com o mesmo nível de educação e idade, os negros fazem menos ascensão social do que os brancos (Pastore e Silva, 2000; Osório, 2004).

Se a educação, a idade e a ocupação explicam apenas uma parte das diferenças, de onde vem a outra? Não há dúvida. O preconceito é um fato cultural que dificulta a inserção e progressão dos negros no mercado de trabalho. É verdade que esse preconceito se junta às limitações de educação, experiência e qualificação profissional e forma um feixe de fatores que coloca os negros em desvantagem. Mas, não há como negar, uma parcela é devida a esse preconceito.

Esta constatação abala uma longa tradição sociológica, liderada por Gilberto Freyre, segundo a qual o Brasil seria uma das poucas nações que desfrutavam de uma saudável democracia racial. Esta concepção fez parte do patrimônio nacional durante muitos anos, mas vem mudando bastante à luz de estudos empíricos que mostram haver um efeito líquido do preconceito na desvantagem dos negros na sociedade brasileira.

A população tem consciência disso. Em uma pesquisa publicada em 2004, a maioria dos entrevistados mostrou ter consciência a respeito da presença do preconceito. Mais do que isso, 46% dos brancos são favoráveis às ações que visam diminuir as desvantagens dos

negros. Essa proporção sobe para 60% entre os pardos e 70% entre os negros. Cerca de 75% dos brancos de baixo nível educacional apoiam o sistema de cotas para as universidades e para os empregos. É verdade que, entre os brancos mais educados, essa aprovação cai para 23% no caso das cotas universitárias e 27% nas cotas de emprego o que, de certa forma, revela a resistência dos brancos em relação à ascensão social dos negros. Mas ainda assim, ela está presente (Bailey, 2004).

Os Remédios para o Preconceito Racial

Se há preconceito e isso começa a ser reconhecido, o que fazer? Nada mais lógico do que promover políticas públicas específicas que compensem as desvantagens que decorrem do preconceito. Como diz Fernando Henrique Cardoso, o Brasil precisa dar dimensões concretas às teses da democracia racial (Pastore e Silva, 2000, prefácio).

O preconceito se mistura com discriminação e racismo. O debate em torno desses temas tem sido acalorado. As controvérsias superam os consensos até mesmo nos aspectos conceituais. Mesmo assim, convém apresentar alguma orientação para o leitor deste ensaio.

De um modo geral, pode-se dizer que o racismo se refere aos valores dos que acreditam na superioridade de uma raça sobre a outra.

A discriminação não se refere apenas a valores mas sim a condutas deliberadas para barrar a participação de determinada raça nos vários domínios da realidade social.

O preconceito, por sua vez, se refere a uma predisposição negativa em relação a pessoas de determinada raça.

Para entrar no mercado de trabalho assim como para progredir e ganhar a vida, os negros sofrem a ação desses três fatores, em especial, do preconceito racial, sabendo-se, porém, que o racismo pode estar por trás do preconceito.

Medidas de caráter legal são difíceis de serem aplicadas no caso do racismo e do preconceito. Bem diferente é o caso da discriminação. Esta se caracteriza por ações concretas e identificáveis. As outras são calcadas em atitudes e valores que residem no foro íntimo das pessoas.

De qualquer forma, as políticas públicas precisam construir mecanismos para atenuar (ou eliminar) as resistências que os negros encontram para entrar e progredir no mercado de trabalho. Mas, quais são elas? O que dá mais certo?

Os Programas de Ação Afirmativa

Argumenta-se que os Estados Unidos conseguiram aumentar a participação, a renda e a progressão profissional dos negros através de tais políticas. Isso é verdade. Aquele país adotou um grande conjunto de políticas públicas que se entrelaçaram nos campos da educação, qualificação profissional, o que facilitou a criação de oportunidades para a diversidade nas escolas e nas empresas.

No campo do trabalho, leis específicas passaram a exigir um esforço extra por parte dos empregadores para incorporar os negros (e outras minorias) nos seus quadros de pessoal. Tais exigências, porém, não operaram no vácuo. Como foi dito, elas foram cumpridas em um ambiente no qual estavam atuando várias políticas complementares.

Além disso, é fundamental considerar que os Estados Unidos tinham uma situação cultural diferente da do Brasil nesse campo. Naquele país, a divisão entre brancos e negros era marcante. A miscigenação entre brancos e negros era pequena. A separação entre as duas raças foi radical. Até hoje, quem não é branco é negro (ou amarelo). Trata-se de uma dicotomia que tem profundas raízes históricas e que demorará muito para desaparecer por completo. Para os americanos, até hoje, 50% dos brasileiros seriam negros, enquanto que nos censos do Brasil, apenas 5% dos brasileiros se declaram negros. Cerca de 45% consideram-se pardos e 50% se dizem brancos. Pardos, mulatos e morenos, nos Estados Unidos, fazem parte da população negra.

Esse divisionismo radical entre raças desembocou em barreiras legais. Até 50 anos atrás, os negros americanos estavam proibidos de frequentar as escolas (e outros ambientes) de brancos. É um caso típico de discriminação expressa por um ato doloso que visava restringir e bloquear o acesso das pessoas às escolas, clubes, igrejas, tribunais, empresas, etc. A África do Sul, do mesmo modo, viveu esse clima de exclusão legal durante muito tempo. Tais Nações, foram paladinas na prática abominável da discriminação legal.

No Brasil, a miscigenação foi intensa. Tanto que na auto-avaliação que as pessoas fazem de sua cor nos censos do IBGE, aparecem cerca de 200 respostas. A maioria dos “pretos” e “pardos” classificam-se como mulatos, morenos escuros, morenos-jambo, morenos claros, e várias outras categorias.

Isso em si cria um problema prático para as políticas públicas que visam compensar as desvantagens dos negros, especialmente quando baseadas em sistemas de cotas. Um caso eloqüente ocorreu em 2004 quando uma comissão de professores da Universidade de Brasília teve de rejeitar a inscrição de 212 estudantes que se candidataram como negros ao sistema de cotas daquela universidade que reserva 20% das vagas para negros e indígenas, alegando, falsamente, serem de cor preta. Os jovens tiveram de ser submetidos a uma entrevista constrangedora para comprovar sua raça.

Essas dificuldades começam a se repetir na medida em que as instituições insistem em querer terminar com o preconceito através da reserva de vagas para negros. Nas duas universidades estaduais do Rio de Janeiro, onde também há um sistema de cotas², um aluno argumentou no vestibular de 2004: “Tenho a pele branca, mas sou neto de uma negra. Quero entrar nas cotas dos negros”.

O Brasil nunca possuiu sistemas de discriminação legal – a não ser nos tempos da escravidão. Embora o tema seja controvertido para os que vêem na discriminação prática uma equivalência à discriminação legal (Santos, 1997), concretamente, não há proibição para os negros concorrerem livremente às vagas existentes nas escolas, empresas e outras instituições. A discriminação, quando existe, não é de natureza legal. Ao contrário, o nosso ordenamento jurídico proíbe essa prática.

Nos Estados Unidos, as leis anti-discriminação aprovadas a partir de 1961, desembocaram em programas compensatórios de ação afirmativa. Tais programas visam dar aos negros (e

² O sistema de cotas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro foi inicialmente estabelecido por uma lei da Assembléia Legislativa aprovada em 2001 segundo a qual eram asseguradas 40% das vagas para candidatos negros e pardos. Em 2003 a Assembléia modificou a lei, assegurando 45% das vagas, assim distribuídas: 20% para negros, 20% para ex-alunos de escolas públicas e 5% para portadores de deficiência e membros de outras minorias. Como condição inicial para ser considerado candidato às cotas, o aluno tem de demonstrar pertencer a uma família pobre. Ou seja, o sistema de cotas é para pobres que pertencem àquelas categorias.

outras minorias) as necessárias condições para competir em pé de igualdade com os brancos. Elas visam tratar de forma diferenciada os grupos mais vulneráveis de modo a torná-los menos desiguais na hora de disputar as vagas na escola, no trabalho e em outras instituições.

A consideração dos programas de ação afirmativa como multidimensionais está se generalizando. Como dizem duas especialistas brasileiras no assunto, “a parte central das políticas de ação afirmativa são as que objetivam preparar, estimular e promover a ampliação da participação dos grupos discriminados nos diversos setores da vida social... (1) aumentando sua qualificação; (2) promovendo a melhoria de seu acesso ao mercado de trabalho; (3) e apoiando as empresas que promovam a diversidade” (Jaccoud e Beghin, 2002, pp. 47-48).

Tais políticas, portanto, não visam eliminar o critério do mérito mas, ao contrário, buscam reafirmá-lo, ao considerar que um esforço especial deve ser feito em relação à preparação dos desvantajados para que, no fim, possam competir em situação de igualdade com os demais candidatos às vagas da escola, da empresa e outras instituições.

O Sistema de Cotas

Os programas de ação afirmativa podem ou não incluir o sistema de cotas. Tal sistema consiste no estabelecimento de percentuais numéricos para garantir a presença de minorias nas diferentes áreas da vida social usando como critério a proporção de tais minorias na população em geral.

Se os programas de ação afirmativa são controvertidos quando a sua eficácia (Fullinwider, 2005), o sistema de cotas é mais ainda. Neste caso, os argumentos são de natureza econômica, social e legal.

No campo econômico, Gary Becker, Prêmio Nobel de Economia, se notabilizou por sua tese, fundamentada em teoria e pesquisa, segundo a qual a remuneração inferior que eventualmente é oferecida a um negro de igual educação (em relação a um branco) tende a subir com o tempo na medida em que as empresas têm de competir no mercado de trabalho. Ao perceber a existência de pessoas bem qualificadas e mal remuneradas devido ao

preconceito racial, as empresas passam a contratá-las por apresentarem vantagens econômicas. Mas, ao aumentar a demanda por essas pessoas, sua remuneração começa a subir e, no longo prazo, as diferenças remuneratórias entre brancos e negros diminuem ou desaparecem (Becker, 1957)³.

Do lado social, argumenta-se que o sistema de cotas mais discrimina do que iguala as pessoas. Ao reservar uma vaga para um negro, restringe-se a vaga para o branco e, no longo prazo, isso acaba acirrando a tensão entre negros e brancos, criando a discriminação invertida (Thernstrom e Thernstrom, 1997; Carvalho, 2003).

Do lado legal, correntes fortes do direito constitucional internacional e nacional condenam o sistema de cotas pelo fato de desconsiderar que todos os cidadãos são iguais perante a lei. Nos Estados Unidos o primeiro caso levado à Suprema Corte foi o do estudante Allan Bakke que ficou de fora nos exames à faculdade de medicina da Universidade da Califórnia porque, apesar de ter alcançado notas mais altas, sua vaga foi preenchida por outro aluno para quem aquela universidade havia reservado uma vaga pelo fato de ser negro. A Corte considerou essa prática inconstitucional porque Bakke não pôde competir para obter uma das cem vagas daquela faculdade. O Ministro Powell assim defendeu sua posição: “A raça deve ser utilizada de modo flexível mas não mecânico. Por isso, as universidades não podem estabelecer sistemas de cotas para membros desta ou daquela raça”.

Restrições Legais às Cotas

As leis federais dos Estados Unidos jamais apoiaram a adoção do sistema de cotas⁴. Embora a legislação varie de estado para estado e alguns tribunais tenham proferido sentenças impondo cotas para intensificar a inserção de negros e mulheres em certas empresas, a Suprema Corte repetiu várias vezes a sua contrariedade em relação a tais procedimentos, deixando clara a sua posição quanto à ilegalidade da adoção de cotas nas escolas ou nas empresas, argumentando que, além de inconstitucional, as cotas colocariam a cor acima do mérito para recrutar, remunerar e promover.

³ No caso do Brasil, há evidências de que as diferenças salariais entre brancos e negros caíram bastante nos últimos quinze anos, conforme atestam os dados citados a seguir e levantados por Reis, 2005.

⁴

As leis dos Direitos Civis de 1991 e 1994 baniram explicitamente o sistema de cotas.

Em decisão recente, de 20 de fevereiro de 2002, A Suprema Corte dos Estados Unidos estabeleceu o seguinte: “As universidades públicas do país podem usar o critério racial como um fator na admissão de estudantes. Buscar a diversidade racial é aceitável, mas o sistema de cotas não é”.

Essa decisão teve repercussão para as empresas. As que já vinham proporcionando os estímulos dos programas de ação afirmativa comemoraram. As demais se preocuparam. Mas, para os dois casos, a Suprema Corte deixou claro que “qualquer processo de contratação que se assemelhe ao sistema de cotas é ilegal” (Murray, 2003).

O caso julgado pela Suprema Corte foi o da Faculdade de Direito da Universidade de Michigan. Aquela faculdade optou pela diversidade racial como uma forma de promover um ensino com realismo social e, para tanto, concedeu aos grupos minoritários, em especial, aos negros, uma espécie de bônus ligado à raça no montante de pontos que os candidatos deveriam alcançar para entrar na universidade.

Ou seja, a universidade continuou utilizando prioritariamente o critério de mérito, mas, os negros, pelo fato de estarem em desvantagem na sociedade, passaram a obter um percentual mínimo de pontos. Tal política deu resultados, especialmente porque foi acompanhada de vários outros programas de melhoria da educação e capacitação profissional dos negros, praticados ao longo de um longo período.

Ação Afirmativa e Sistema de Cotas

Os Estados Unidos adotaram, a partir de 1961, uma série de leis para terminar com a discriminação legal com base em programas de ação afirmativa que visavam diminuir as desvantagens dos negros decorrentes da má educação, falta de oportunidades, pouca experiência, condições sócio-econômicas adversas e também preconceito.⁵

5

A ação afirmativa começou com um ato do Presidente John F. Kennedy em 1961 que exigia que os órgãos públicos assegurassem a contratação de funcionários sem nenhuma penalização pelo fato de serem negros. Em 1964, a lei estendeu essa obrigatoriedade a todos os programas financiados com recursos públicos. Em 1965 o Presidente Lyndon Johnson aprovou uma lei que ordenava a consideração de pessoas pertencentes a minorias para preencher os cargos do governo federal. Em 1969, o Presidente Richard Nixon estendeu essa medida, obrigando todas as empresas a praticarem formas de compensação que redundassem em uma “discriminação positiva”.

Os dados deixam claro que programas destinados a compensar as desvantagens reduzem essa desvantagem e colocam as pessoas em pé de quase-igualdade para competir com as demais. Em 1950, a proporção de negros universitários era de apenas 3%; ao longo de 25 anos de ações afirmativas, passou para 9%; hoje em dia é mais de 11%. O progresso foi expressivo, lembrando-se que na população em geral, cerca de 29% são negros. Em 1976, apenas 4% dos profissionais liberais eram negros; hoje são 7%. No mesmo período, a participação dos brancos recuou de 92% para 76% (Sotero, 2003).

Os princípios da ação afirmativa englobam medidas positivas e de caráter compensatório para aumentar a representação das minorias na área da educação e emprego. Bem diferente é o sistema de cotas que pretende assegurar certa quantidade de vagas para negros na proporção que estão na população.

Ao reservar vagas para essas pessoas, esse sistema deixa de lado o mérito e passa a privilegiar a cor. Ocorre que a base de recrutamento para universidades e empresas não é a população em geral, mas sim os que possuem a qualificação mínima e a experiência para desempenhar suas atividades na escola ou na empresa. Trata-se de um conjunto bem menor do que o total da população.

Por essa razão as cotas discriminam e ofendem o princípio da igualdade de oportunidades. Além de não resolver os problema da desvantagem e do preconceito, acabam gerando mais atritos entre os que foram admitidos e os que foram excluídos pela cor da pele, sem considerar o mérito. Em termos práticos, tal sistema despreza o mérito, inviabiliza a vida das universidades e das empresas que precisam aperfeiçoar cada vez mais seus métodos de ensino e trabalho na “sociedade do conhecimento” onde a competição é acirrada e baseada na competência pessoal e institucional.

As ações afirmativas têm outra filosofia. Sua política básica é a de proporcionar oportunidades iguais para todas as pessoas qualificadas, proibindo a discriminação por raça, religião ou nacionalidade. Cabe às universidades e às empresas tomarem as providências que acharem mais convenientes para atingir a diversidade. No caso dos Estados Unidos, cabe à Comissão de Igualdade de Emprego (Equal Employment Opportunity Commission) o acompanhamento dos avanços realizados para o cumprimento da lei. Quando se trata da

administração direta ou da contratação de terceiros realizada pelo setor público, a Comissão pode pedir o cancelamento do contrato com fornecedores que ignoram os programas de ação afirmativa. Mesmo assim, isso ocorre depois da utilização de várias medidas de mediação e conciliação. Aliás, a mediação, conciliação, aconselhamento, treinamento e re-treinamento são usados também nos casos das empresas que têm dificuldades para cumprir a lei.

Resultados da Ação Afirmativa

Os dados mostram sensíveis progressos entre as empresas americanas que voluntariamente adotaram os programas de ação afirmativa. Entre 1964 e 1996, a Xerox, por exemplo, aumentou a participação das minorias em seus quadros de pessoal de 3% para 27%. Entre 1972 e 1986, a General Motors aumentou a participação de mulheres e minorias em cargos de chefia em 5%. O BankAmerica chegou em 1985 com um grupo de empregados de minorias que superou em 12% o existente no setor bancário dos Estados Unidos em geral. Na indústria, a participação de negros nos cargos qualificados que era de 10% em 1960 e passou para 15% em 1970. A proporção de negros em cargos de chefia passou de 2% em 1970 para 19% em 1990. No setor público deu-se o mesmo.

Resultados semelhantes foram observados para as mulheres que carregavam desvantagens de qualificação profissional e sofriam preconceito. Entre 1970 e 1990, o número de policiais mulheres aumentou de 10 mil para 97 mil.

É preciso mencionar, porém, que durante os períodos considerados houve um grande avanço na qualificação profissional dos negros e mulheres que passaram a ter maior acesso às escolas médias e universitárias. Na verdade, a grande alavanca foi o aumento desses grupos nas escolas de ensino fundamental de boa qualidade ou de caráter compensatório. Com base nisso o preconceito foi caindo. Passou a ser desvantajoso para uma empresa deixar de contratar uma pessoa competente só por que era negra. Seus concorrentes poderiam contratá-la, tornando a desvantagem da empresa maior ainda (Bowen e Bok, 2000).

Em suma, os programas de ação afirmativa ajudam a inclusão social por serem uma combinação de vários fatores – o que difere do sistema de cotas que visa apenas obrigar as escolas e as empresas a contratar na proporção dos grupos na população como um todo, sem considerar a necessária educação e qualificação para o exercício das profissões.

Variantes da Ação Afirmativa

Apesar disso, sindicatos, parlamentares e Ministério Público do Trabalho do Brasil parecem ter estudado pouco a razão do sucesso dos programas de ação afirmativa, tendo propugnado a adoção de sistemas de cotas, argumentando, erroneamente, que as escolas e as empresas deveriam ser um espelho da sociedade no que tange às proporções de negros, pardos e mulheres, esquecendo-se que, para preservar o critério de mérito, a população em geral não constitui a base de recrutamento daquelas instituições.

No Brasil o sistema de cotas atraiu a atenção de muitas autoridades por ser mais simples de entender. Mas a sua simplicidade só é superada pela sua inviabilidade. Cotas, em si, não resolvem o preconceito racial. Algumas instituições se aperceberam dessa limitação e, por isso, passaram a atender a necessidade de se reduzir o preconceito racial sem abandonar o critério de mérito.

Um sistema desse tipo – aliás, semelhante ao adotado pela Universidade de Michigan acima mencionado - vem sendo usado pela Universidade Estadual de Campinas. No vestibular de 2005, os estudantes que se declararam pretos, receberam uma bonificação de 40 pontos no exame realizado. Eles precisaram demonstrar competência, obedecendo o critério de mérito. Mas tiveram uma bonificação por carregarem desvantagens educacionais, econômicas e sociais.

Assim ocorre também com grande parte das universidades dos Estados Unidos que possuem programas de ação afirmativa. Entre as que usam raça como critério, esse fator pesa de 20 a 40 pontos em um total de 150 pontos - baseados em critério de mérito como, por exemplo, o currículo do aluno na escola de nível médio e o seu desempenho em exame específico (SAT – Student Admission Test). Ou seja, 110 pontos obedecem rigorosamente o mérito.

Não se trata, portanto, de um sistema de cotas, embora constitua uma forma de ação afirmativa no sentido de compensar as desvantagens dos negros.

A Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, desde 1994, conta com o apoio da ONG Educafro que mantém um cursinho com aulas reforçadas, freqüentado por uma maioria de negros que pretende se candidatar àquela universidade. Uma vez aprovados, a PUC-RJ garante uma bolsa de estudos para os alunos e os isenta de pagamento de matrícula. Trata-se de outro exemplo de ação afirmativa que tem apresentado resultados animadores: a proporção de negros naquela universidade passou de 1% em 1994 para 5% em 2005.

No campo do trabalho, em São Paulo, desde 1999, o BankBoston, em parceria com o Instituto da Mulher Negra, selecionou um grupo de alunos negros que freqüentavam a 8ª série e, para complementar sua educação, colocou-os em cursos mantidos por aquele convênio com o objetivo de reforçar a sua formação básica. Isso facilitou o prosseguimento dos estudos no nível médio e a aprovação nos sistemas de seleção de funcionários do banco. O projeto, chamado de Geração 21, atuou também junto às famílias dos alunos, ajudando-as na geração de renda. O ex-Ministro da Educação, Paulo Renato Sousa, defendeu também os programas de ação afirmativa quando ativou escola de nível médio com reforço para estudantes carentes, inclusive negros.

As pesquisas mostram que os programas de ação afirmativa facilitam a inserção dos grupos vulneráveis na universidade e no mercado de trabalho. De nada adianta garantir uma vaga por cota – sem a necessária qualificação – quando se sabe que o desempenho dos jovens carentes será afetado por deficiências passadas e não removidas. Ademais, até o momento, não há lei que obrigue uma universidade ou uma empresa a admitir uma pessoa que não tenha a necessária qualificação para o posto pretendido. Se isso vier a acontecer, o Brasil estará praticando um grave erro que redundará num forte acirramento entre grupos de raças diferentes.

As medidas dos programas de ação afirmativa são realizadas na ponta da linha da vida e não na porta da universidade ou da empresa. A bem do bom senso, da produtividade e do

progresso social, não se pode admitir que a desqualificação passe a ser um critério para entrar na universidade ou na empresa.

Os programas de ação afirmativa devem compensar as desvantagens, mas jamais garantir o sucesso deste ou daquele grupo. As cotas fazem exatamente o inverso: garantem o sucesso de entrada e, na prática, condenam o ingressante ao insucesso na escola ou na empresa.

Um Balanço: Ação Afirmativa e Sistema de Cotas

A filosofia dos programas de ação afirmativa, é que todos merecem uma oportunidade, mas há ninguém pode ser assegurado o sucesso de ingresso, de remuneração ou de progressão dentro de qualquer instituição que exige eficiência. Os sistemas de cotas, em lugar de assegurar oportunidades iguais, tenta criar uma paridade entre as raças. Isso não resolve o problema das desvantagens que precisam ser reduzidas ou eliminadas através de ações específicas.

Um balanço equilibrado do que deu certo e do que deu errado nos Estados Unidos é apresentado por Crosby e DeVeer (2000). Mesmo os mais fervorosos advogados do sistema de cotas reconhecem que esse sistema, sozinho, não garante o sucesso dos negros. Além do mais, ao admitir que uma pessoa preencheu uma vaga porque é negra, consolida-se a existência de dois mundos: os que entram pelo mérito e os que entram pela cor. Não cabe aos governos ou aos tribunais promover esse tipo de discriminação.

Pesquisas mais detalhadas e de caráter histórico demonstram que o progresso dos negros americanos começou muito antes da implantação dos programas de ação afirmativa e teve como propulsor principal a garantia de acesso para as crianças negras em boas escolas de primeiro e segundo graus. Pessoas educadas em escolas que tinham programas de reforço passaram a ter sucesso nos exames de seleção para o trabalho.

Entre 1940 e 1970 a proporção de homens negros em profissões qualificadas passou de 5% para 22%. No caso das mulheres negras, o salto foi de 6% para 36%. Isso significa que, graças aos bons resultados dos programas de reforço educacional, já existia uma classe média expressiva entre os negros americanos em meados dos anos 60, quando foram

aprovadas as leis que terminavam com a discriminação legal e quando começaram os programas de ação afirmativa (Thernstrom e Thernstrom, 1997).

Em suma, os programas de ação afirmativa não usam cotas, mas permitem que a raça seja considerada como um fator nos critérios de contratação de empregados e admissão nas universidades.

Sistema de Cotas no Brasil

No Brasil, a reserva de vagas para afros-descendentes tem sido vista por muitos como um passe de mágica para resolver as desvantagens dos negros e o preconceito racial. Os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional e algumas leis estaduais já aprovadas insistem nas cotas. Os percentuais propostos variam entre 20% até a proporção existente na população onde se localiza a escola ou a empresa.

Em muitos casos, busca-se a força da lei para incluir negros nos postos de alta direção das empresas quando se sabe que a progressão profissional é fruto de longos anos de trabalho, testes sucessivos e muita experiência⁶.

A limitação de negros nos altos escalões não é problema apenas nas empresas. No Brasil, há apenas 6 bispos negros entre os mais de 300 da Igreja Católica; apenas um general negro nas Forças Armadas; 2 secretários de carreira no Ministério das Relações Exteriores e apenas 10% dos juizes federais (Estado, 2001a). Tudo indica que os candidatos negros a esses cargos não conseguiram satisfazer os requisitos de entrada dessas profissões de alto nível. Será que o sistema de cotas conseguirá alterar esse quadro perverso?

Mas nas situações que independem de concursos públicos e critérios mais rigorosos de seleção, há casos em que os dirigentes de empresas públicas se precipitaram ao tomar a decisão de estabelecer cotas por portaria ou norma interna. O ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Jungerman, em 2001, reservou para negros 20% das vagas

⁶

Uma pesquisa realizada pelo Instituto Ethos constatou haver apenas 1,8% de negros na direção das empresas brasileiras. Em vista disso, muitas propostas de sindicatos e de parlamentares pretendem abrir, por negociação ou por lei, um espaço maior para os negros na esfera executiva. Empresas que admitem por concurso apresentam percentuais mais elevados como é o caso da Petrobrás onde há 3% de executivos negros. O resultado (superior a média obtida pelo Instituto Ethos) dá fortes indícios de discriminação e preconceito. O concurso, assim, passa ser um método efetivo de recrutar minorias por não abrir mão da qualificação.

do seu ministério. No mesmo ano, o então Ministro da Justiça, Aloysio Nunes Ferreira, baixou uma portaria determinando que 20% de todos os funcionários de sua Pasta teriam de ser mulheres; outros 20% teriam de ser homens; e 5%, portadores de deficiências, seguindo, em linhas gerais, o sistema adotado pelo Rio de Janeiro e acima mencionado (Estado, 2001b).

Além dos problemas práticos de identificação de raça acima apontados, tais medidas e projetos de lei passam por cima da capacitação. Mesmo nos casos em que os tribunais americanos sentenciaram as empresas a empregar mais negros, esse não é o espírito dos programas de ação afirmativa. Neles, privilegia-se um certo percentual de negros (ou outras minorias) dentre os que demonstram o mínimo necessário de capacitação para o trabalho a ser realizado. E em casos excepcionais, dentre os que revelam ter condições de se beneficiar de treinamentos de reforços a serem proporcionados pela empresa ou, em convênio, com outras instituições. Fica a critério da empresa definir o arranjo que melhor sirva as suas necessidades e os critérios de igualdade de oportunidades constantes dos programas de ação afirmativa.

A inserção do negro no mercado de trabalho é um problema demasiado complexo para ser tratado com medidas simplistas como é o caso das cotas. Se isso for imposto por lei federal a todas as empresas, as controvérsias aumentarão e o preconceito será acentuado.

Os casos que têm chegado à Justiça revelam essas tendências. A decisão do juiz substituto da 7ª Vara Federal de Curitiba, Mauro Spalding, impugnou, por medida liminar, o uso da cota de 20% para afros-descendentes que se candidataram ao vestibular da Universidade Federal do Paraná em 2004, argumentando o seguinte: “Atacar a causa pelo efeito tem demonstrado sua ineficiência, não recomendando o Poder Judiciário já que, assim como a violência não resolve com violência, as segregações racial e social não se resolvem com medidas discriminatórias como aquelas previstas na norma administrativa editada pela UFPR”.

A discriminação torna-se mais aberta na medida em que as cotas passam por cima do mérito. Luiza Rodrigues Peixoto tirou nota 79 no exame de seleção da Universidade Estadual do Rio de Janeiro em 2003 e ficou em décimo lugar na classificação. Tainah

Susini Ribeiro conseguiu 53 pontos e ficou bem atrás – 168ª colocação. Apesar da enorme diferença, Luiza ficou de fora, e Tainah foi admitida com base no sistema de cotas que garantia 40% das vagas para negros e pardos naquela universidade. O inconformismo e a frustração tomam conta dos discriminados e logo se transformam em focos de tensão que acabam agravando o preconceito (Fernandes, 2003).

A aplicação de critérios diferentes para a satisfação dos mesmos requisitos constitui um verdadeiro veneno para as relações entre os diversos grupos raciais. Peter Fry, antropólogo da Universidade Estadual do Rio de Janeiro assim se manifestou sobre o assunto: “A política de cotas reconhece e legaliza a existência de raças. Dessa forma, ela torna mais difícil a tarefa de derrubar o “mito social”, dificultando a materialização do velho ideal de um país mestiço” (Fry, 2005). Como diz Carvalho, “quando um programa governamental favorece alguém pela sua cor da pele, esgarça o tecido social por promover a identificação do atributo discriminador” (Carvalho, 2003).

Muitos argumentam que as cotas são uma medida amarga, mas transitória. Essa é a opinião, por exemplo, do Secretário de Combate à Discriminação Racial do PT (Chagas, 2003). Para José Luiz Carvalho, professor de economia do Rio de Janeiro, “os argumentos em favor de uma política temporária são similares aos argumentos da indústria nascente. Nos dois casos o caráter transitório desaparece e a proteção se torna permanente, perpetuando o problema e tornando os grupos protegidos reféns do sistema político de concessão de benefícios. Cremos que o caminho que escolhemos, o da discriminação legal, provocará mais atrito e discriminação numa sociedade que tem orgulho de sua miscigenação” (Carvalho, 2003).

De fato, o Brasil possui uma série de leis de cotas que eram para ser transitórias, mas se tornaram definitivas. Esse é o caso, por exemplo, da velha “lei dos dois terços”, que garantia 2/3 das vagas de uma empresa para brasileiros (hoje Lei 4.923/65); a lei que obriga que ao menos 20% das candidaturas às eleições municipais sejam reservadas a mulheres (Lei 9.100/95); a lei que requer dos partidos políticos reservar 30% das vagas e o máximo de 70% das mesmas para cada sexo (Lei 9.504/97); a lei que estabelece políticas de igualdade para garantir o acesso das mulheres ao mercado de trabalho (Lei 9.799/99); a lei que reserva vagas nas empresas para portadores de deficiência (Lei 8.213/91); e,

recentemente, as leis estaduais que reservam vagas para negros e ex-alunos de escolas públicas em universidades.

Sistema de Cotas e as Necessidades das Empresas

No Brasil, há uma tendência para se generalizar o sistema de cotas para as empresas. A linguagem é variada. Alguns defendem explicitamente cotas proporcionais à população em geral. Outros falam em estabelecimento de metas para se chegar àquela proporcionalidade.

Ainda que o sistema de metas guarde certa flexibilidade para as empresas admitirem grupos de negros, mulheres e membros de outras minorias, não deixa de ser um sistema de cotas na medida em que busca uma correspondência entre os quadros de pessoal da empresa e a distribuição desses grupos na população. É isso que acontece quando se demanda das empresas o emprego de negros na proporção existente da População Economicamente Ativa (PEA) de um município, estado ou do país como um todo. Em outras palavras, cotas, usadas sob qualquer outra denominação e eufemismo (metas, quadros balanceados, grupos protegidos, reserva de oportunidades, proporções equivalentes, etc.), continuam sendo cotas.

Além das limitações acima comentadas, o que podem fazer as empresas quando não encontram entre os integrantes da PEA, candidatos com a qualificação requerida pelos cargos a serem preenchidos?

E aqui cabe uma digressão sobre o novo significado do termo “qualificação”. Nos dias de hoje, as exigências no recrutamento das pessoas não se restringem à educação e à formação profissional. Isso porque a qualificação implica em um conjunto de fatores de natureza cognitiva e atitudinal. Atualmente, não basta ser adestrado; é preciso ser educado. O adestramento ensina a pessoa a fazer uma coisa só para o resto da vida. A educação prepara a pessoa para apreender continuamente, o que é fundamental para acompanhar as mudanças meteóricas que ocorrem no setor produtivo.

Para um jovem entrar no mercado de trabalho, não basta ter o diploma; é preciso ter respostas. Isso requer experiência e condutas adequadas tais como: lógica de raciocínio, capacidade de trabalhar em grupo, habilidade para se comunicar e entender o que lhe é

comunicado, domínio de mais uma língua além do português e da informática, ter gosto pelo que faz, amar a profissão, comprometer-se com a tarefa, ter disciplina em todos os aspectos, ser obsessivo para se apreender, carregar nas veias o vírus da curiosidade, ter garra no que executa, enfim, ter a ética do trabalho.

Esse conjunto de fatores formam o “mérito” na nova sociedade do conhecimento. Trata-se de um mérito multidimensional. A dimensão atitudinal é tão importante quanto a cognitiva e é examinada com rigor no caso das admissões e, principalmente, das promoções.

Isso não significa que pessoas de um determinado segmento racial tenham mais aptidões do que as de outro segmento. Significa apenas que, quando se fala de pessoal qualificado, inúmeras facetas da capacitação têm de ser consideradas na admissão e promoção -, além da mera educação formal.

Por isso, é muito comum no Brasil de hoje, faltar emprego e sobrar vagas. Por força das inovações tecnológicas, dos novos métodos de produzir e da crescente concorrência, o mercado de trabalho tornou-se muito exigente. Em 2004, 98% das vagas das regiões metropolitanas, foram preenchidas por pessoas que tinham onze anos de escola ou mais – ensino médio. Isso contrasta com a realidade da oferta. O Brasil tem ainda 12% de analfabetos absolutos e 60% de analfabetos funcionais que, apesar de terem cursado a escola, têm sérias dificuldades para entender o que lêem e fazer cálculos elementares. Além disso, é certo que os fatores atitudinais foram levados em conta para o preenchimento daquelas vagas.

Os Limites do Sistema de Cotas

Isso significa que o potencial de pessoas que atendem aos múltiplos requisitos do mérito multidimensional não é o constante da PEA. É apenas um subgrupo da PEA. Querer impor cotas proporcionais de contratação, é exigir das empresas o abandono dos modernos critérios de recrutamento.

Os governos não deveriam discriminar nem negativa e nem positivamente. Os esforços para aliviar a pobreza, a má educação e superar o preconceito e a má vontade devem ser direcionados às famílias e às escolas. Ou seja, os programas compensatórios precisam ser

baseados na classe social e não na cor ou sexo. Essa é a vantagem do programa Bolsa-Escola, recentemente rebatizado de Bolsa-Família. Tal programa tem três focos específicos e inter-relacionados: a criança, a escola e a família. Através de uma articulação criativa entre as três partes, as crianças estão ficando na escola por mais tempo, as escolas estão se aparelhando para satisfazer a essa necessidade e as famílias estão recebendo um subsídio que dispensa jogar os menores no mercado de trabalho.

O posicionamento do Ministério Público do Trabalho contra as empresas que não possuem em seus quadros um espelho da realidade racial do Brasil, reflete claramente a intenção de estabelecer um sistema de cotas dos mais aberrantes, ou seja, de replicar nas empresas as proporções das raças na sociedade, sem considerar a multidimensionalidade do mérito que é exigida pelo mercado de trabalho dos dias atuais.

A dispensa desse mérito não encontra respaldo nas exigências da economia moderna. Substituir o critério de mérito por um sistema de cotas tem altos custos para as empresas e para a economia em geral. As empresas precisam organizar uma força de trabalho de qualidade para vencer a acirrada competição que existe no mercado nacional e internacional. Do contrário, elas serão marginalizadas, perderão a corrida, fecharão suas portas e destruirão todos os empregos. Por isso, elas não podem afrouxar os critérios de mérito⁷.

Reavaliação do Sistema de Cotas

Dentro do próprio Ministério Público, nota-se a descrença no sistema de cotas entre os procuradores que procuraram analisar acuradamente a prática desse expediente em algumas regiões dos Estados Unidos. “Naquele país, o problema vem sendo corajosamente enfrentado por todas as forças atuantes no espectro político. A mobilização da sociedade em favor dos direitos civis nos anos 60 resultou na aprovação pelo Congresso do Programa de Direitos Civis, um complexo, minucioso e vasto conjunto de atos normativos que apregoam várias medidas de promoção no campo cível, mas que no Brasil já começa a ser deturpado como se tratasse meramente de um sistema de quotas” (Gomes, 1999).

⁷ Muitos estudos mostram que quando se controla por educação, idade e experiência, incluindo aqui as dimensões atitudinais, as diferenças de emprego e renda entre negros e brancos americanos se reduz de maneira expressiva (Brimelow e Spencer, 1993).

Em suma, uma coisa é a constatação do preconceito racial. Outra é querer resolver esse problema por meio de cotas. O preconceito existe e é um fenômeno que atinge a toda a sociedade. Isso, porém, não é sinônimo de uma discriminação deliberada que visa excluir as pessoas com base na cor. A escassez de negros nos quadros de pessoal nas empresas é devida a escassez de negros que preenchem as necessidades do mérito multidimensional acima indicado.

Programas de ação afirmativa podem ajudar a atenuar esse problema. Mas, se neste ou naquele caso há racismo, discriminação ou preconceitos comprovados, tais desvios devem ser corrigidos por meio de ações apropriadas. O racismo requer uma ação persuasiva e continuada que venha a valorizar os negros em todas as áreas da sociedade moderna. A discriminação direta requer ações repressivas baseadas na legislação existente. O preconceito requer uma ação educativa a partir da pré-escola e um conjunto de programas de ações afirmativas para compensar as desvantagens dos negros e demonstrar as vantagens da diversidade nos ambientes educativos e laborais. Nada disso pode ser resolvido pelo sistema de cotas.

Bibliografia Citada

Bailey, Stanley R. (2004)

“Group Dominance and the Myth of Racial Democracy: Antiracist Attitudes in Brazil”, *American Sociological Review*, Vol. 69, numero 5 (outubro de 2004).

Barros, Ricardo Paes e Rosana Mendonça (1996)

“Diferenças entre discriminação racial e por gênero e o desenho das políticas antidiscriminatórias”, *Estudos Femininos*, Vol. 1.

Becker, Gary (1957)

The Economics of Discrimination, Chicago: University of Chicago Press.

Bowen, William G. e Derek Bok, “From the Shape of the River: Long Term Consequences of Considering Race in College and University Admissions”, in Crosby e De Veer, *op. cit.*

Brimelow, Peter e Leslie Spencer (1993)

“When quotas replace merit, everybody suffer”, *Revista Forbes*. Disponível no site www.vdare.com.

Carvalho, José Luis (2003)

“Ações Afirmativas e Discriminação”, *Banco de Idéias*, setembro/novembro de 2003.

Chagas, Martvs (2003)

“Cotas são medidas amargas de transição”, *O Estado de S. Paulo*, 16 de fevereiro de 2003.

Crosby Faye J. e Cheryl VanDeVeer (2000)

Sex, Race & Merit, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Estado (2001a)

“Cotas em Universidades”, *O Estado de S. Paulo*, 29 de agosto de 2001.

Estado (2001b)

“Sugestão ao Ministro da Justiça”, Editorial, *O Estado de S. Paulo*, 24 de dezembro de 2001.

Fernandes, Nelito (2003)

“Começo Errado”, *Revista Veja*, 17 de fevereiro de 2003.

Fry, Peter (2005)

A Persistência da Raça, São Paulo: Ed. Civilização Brasileira).

Fullinwider, Robert (2005)

“Affirmative Action”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford: Edward N. Zalta (ed).

Gomes, Joaquim Barbosa (1999)

“O Ministério Público e os Efeitos da Discriminação Racial no Brasil: da Indiferença à Inércia”, *Boletim dos Procuradores da República*, No. 15, julho de 1999.

Jaccoud, Luciana e Nathalie Beghin (2002)

Desigualdades Raciais no Brasil: Um Balanço da Intervenção Governamental, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Murray, Matt (2003)

“Empresas têm novo desafio para obter diversidade de trabalhadores”, *The Wall Street Journal*, reproduzido pelo *O Estado de S. Paulo*, 25/06/2003.

OIT (2003)

“Desigualdades e Discriminação no Mercado de Trabalho Brasileiro”, *Work in Freedom*, Brasília: Organização Internacional do Trabalho.

Osório, Rafael Guerreiro (2004)

A Mobilidade Social dos Negros Brasileiros, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Pastore, José e Nelson do Valle e Silva (2000)

Mobilidade Social no Brasil, com prefácio de Fernando Henrique Cardoso, São Paulo: Makron Books.

Reis, Maurício Cortez (2005)

“Race Discrimination in Brazil”, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Santos, Hélio (1997)

“Ações Afirmativas para a Valorização da População Negra”, in *Parcerias Estratégicas*, Vol. 1, no. 4, dezembro de 1997.

Soares, Sergei (2000)

“Perfil da Discriminação no Mercado de Trabalho”, Texto para Discussão, no. 769, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Sotero, Paulo (2003)

“Nos EUA, questão nunca foi regulada por lei federal”, *O Estado de S. Paulo*, 16 de fevereiro de 2003.

Thernstrom, Stephan e Abigail Thernstrom (1997)

America in Black and White, New York: Touchstone Books