Capítulo 1 - O conceito de ação afirmativa

João Feres Júnior
Luiz Augusto Campos
Verônica Toste Daflon
Anna Carolina Venturini

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

FERES JÚNIOR, J., CAMPOS, L.A., DAFLON, V.T., and VENTURINI, A.C. O conceito de ação afirmativa. In: *Ação afirmativa: conceito, história e debates* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 13-25. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-990364-7-7.
<https://doi.org/10.7476/9786599036477.0003>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

CAPÍTULO 1

O CONCEITO DE AÇÃO AFIRMATIVA

A despeito das conceituações amplas e complexas que circulam na bibliografia especializada,¹ entendemos que uma definição adequada de ação afirmativa deve ser parcimoniosa o suficiente para abarcar as diversas políticas assim denominadas. Portanto, parece-nos razoável considerar ação afirmativa todo programa, público ou privado, que tem por objetivo conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo. Etnia, raça, classe, ocupação, gênero, religião e castas são as categorias mais comuns em tais políticas. Os recursos e oportunidades distribuídos pela ação afirmativa incluem participação política, acesso à educação, admissão em instituições de ensino superior, serviços de saúde, emprego, oportunidades de negócios, bens materiais, redes de proteção social e reconhecimento cultural e histórico.

As medidas concretas tomadas para atingir tais fins podem variar. Em se tratando de acesso a empregos e educação, existem reservas (ou cotas) rígidas, políticas menos rígidas (*targets*) e bônus. Nos Estados Unidos, as cotas foram banidas desde que a Suprema Corte as considerou inconstitucionais no caso *Regents of the University of California v. Bakke* (1978), que, ao mesmo tempo, permitiu que a raça continuasse a ser usada como um critério, entre outros, para a seleção de candidatos. Em outros países, como

¹ Ver, por exemplo, a longa definição apresentada por Joaquim Barbosa Gomes (2001).

a Índia, o Brasil e a África do Sul, os sistemas de cotas têm sido muito utilizados sem que sua constitucionalidade seja desafiada judicialmente com sucesso.

Empréstimos com juros baixos, bolsas de estudos e outros programas de auxílio estudantil também são modalidades de ação afirmativa no ensino superior. Empréstimos preferenciais e o acesso privilegiado a contratos públicos são modalidades usadas para aumentar o sucesso e o número de empresas administradas por minorias. Já a reparação monetária e a distribuição de terras e habitação foram empregadas em contextos diversos para melhorar as condições de vida de grupos discriminados. A proteção de estilos de vida, patrimônio cultural e material ameaçados têm sido adotada para promover uma visão positiva de grupos que foram alvo de discriminação e preconceito. Em suma, as políticas de ação afirmativa promovem uma ampla gama de direitos, dos civis e políticos mais básicos a benefícios do bem-estar social e direitos culturais.

A ação afirmativa se diferencia das políticas antidiscriminatórias punitivas por atuar em favor de coletividades e indivíduos discriminados, podendo ser justificada tanto como instrumento para prevenir a discriminação presente quanto como reparação dos efeitos de discriminação passada. A diferença fundamental aqui é que políticas antidiscriminatórias punitivas só se preocupam em coibir comportamentos e práticas que promovem discriminação, sem, contudo, cuidarem de promover os grupos e indivíduos discriminados, como faz a ação afirmativa.

Desde já cabe notar que a definição que demos no começo deste capítulo não se restringe à ação afirmativa de cunho étnico-racial, pois o critério para definição do grupo beneficiado pode ou não ser dessa natureza. Por exemplo, são programas de ação afirmativa que têm como parâmetro categorias sociais distintas étnicas ou raciais: reserva de vagas em universidades para alunos de baixa renda ou oriundos de escolas públicas, ou para pessoas

com deficiência; programa de leite gratuito para crianças carentes; desconto no transporte público para idosos, entre outros.

A procura pelo significado original do conceito de ação afirmativa que possa basear uma definição estável da expressão coloca desafios de ordem metodológica nada desprezíveis. O primeiro deles diz respeito à diferença entre conceito e palavra. Como já tematizado pelos teóricos da história conceitual, muitas vezes conceitos surgem antes das palavras que são associadas a seus significados (Koselleck, 1996). Parece ser o caso da ação afirmativa, pois políticas como “quatro acres e uma mula”, adotadas logo após o final da Guerra Civil nos Estados Unidos, durante a chamada Era da Reconstrução (1865-77), são baseadas em uma justificativa de reparação bastante similar à utilizada um século mais tarde, naquele mesmo país, no bojo do Movimento por Direitos Civis. O grupo beneficiado também era o mesmo: afro-americanos.

A expressão “ação afirmativa” não existia ainda na segunda metade do século XIX. Na verdade, seu primeiro uso se dá em 1935, no texto “*National Labor Relations Act*”; agora os beneficiários não eram os afro-americanos, mas os trabalhadores vítimas de violação de direitos trabalhistas. O ato dava ao *National Labor Relations Board* poder para requisitar dos empregadores “ações afirmativas” para corrigir os abusos (Chen, 2009). Mesmo a Ordem Executiva 10.925, proclamada pelo presidente John F. Kennedy em 1961, considerada por muitos um dos documentos fundadores da ação afirmativa nos Estados Unidos, resgatou a expressão já no contexto histórico do Direitos Civis, mas não se limitou a promover grupos étnico-raciais (Guimarães, 1999; Skrentny, 1996).

No Brasil, tais políticas foram adotadas com o nome de “ações afirmativas”, provavelmente por influência estadunidense, apenas a partir do processo de redemocratização, quando diferentes grupos e organizações sociais, antes silenciados pelo regime autoritário, passaram a demandar direitos de maneira organizada e pública. Amplamente documentadas a partir dos estudos de

mobilidade social de Carlos Hasenbalg (1979) e Nelson do Valle Silva (1978), as desigualdades raciais ganharam crescente visibilidade pública a partir do final dos anos 1990, com destaque para as análises sobre desigualdades raciais feitas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Paiva e Almeida, 2010). Além de um movimento transnacional em direção a políticas identitárias, a militância do Movimento Negro, por meio de suas variadas organizações, foi fundamental para a consolidação do debate público sobre as desigualdades e a discriminação racial no Brasil, assim como a receptividade dessas demandas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, em especial, pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016).

Na Índia, país precursor na adoção dessas políticas, a expressão utilizada é “políticas de reserva”, e não “ação afirmativa” (ver capítulo 3). A primeira leva de políticas, instituídas pela Constituição de 1950, tinha como beneficiários somente os *dalits* e as *scheduled tribes* (comunidades rurais de baixíssimo *status* no sistema hindu). É difícil determinar se esses grupos são étnicos ou raciais. Os *dalits* têm sua condição definida pelo sistema de castas hindu, mas estão fora dele. A cor da pele também é um dos marcadores de *status* na Índia, mas está longe de ser suficiente para determinar a posição social. Em suma, o sistema indiano de hierarquização social não pode ser facilmente traduzido pelos conceitos de etnia – que implica percepções de alteridade cultural – ou raça –, percepções em geral baseadas em traços fenotípicos – da maneira como essas categorias são adotadas em sociedades pós-coloniais do ocidente, como Estados Unidos e Brasil.

Nossa definição de ação afirmativa é ampla o suficiente para abarcar as situações em que ela é empregada para grupos étnicos e para grupos racializados, assim como para o caso indiano. Isso porque basta que o grupo beneficiado tenha sido objeto de discriminação sistemática. O mesmo podemos dizer de grupos que são

objeto de discriminação por gênero, sexo, local de moradia, região de origem, deficiência ou qualquer outra condição de vida que seja usada como fator de diferenciação social. Todos são contemplados por nossa definição ampla de ação afirmativa.

Na verdade, nossa definição revela algo que as discussões sobre o conceito de ação afirmativa geralmente deixam de lado. Tais políticas têm um parentesco bastante próximo com outras políticas do Estado de Bem-Estar Social, incluindo aí sua variante desenvolvimentista. Tomemos como exemplo os programas de incentivo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que conferem empréstimos a juros abaixo dos valores de mercado a setores específicos da atividade econômica. Ora, cada setor da economia (indústria de papel, de vinhos, microempresários etc.) constitui um grupo social de empresários ou produtores. Aos membros do grupo é garantido, por meio de uma política do banco, acesso privilegiado a recursos. A justificativa fundamental para que essa política exista é que ela produz um bem para toda a sociedade – por exemplo, crescimento econômico, mais justiça social, ou mesmo maior equilíbrio do desenvolvimento regional. Em outras palavras, a despeito de não serem associadas à expressão “ação afirmativa”, essas políticas funcionam de acordo com os princípios normativos similares. O benefício de grupos historicamente desfavorecidos também só pode ser justificado em termos da promoção do bem comum, mesmo que esse bem comum seja o reconhecimento cultural da especificidade do grupo frente à sociedade.

Assim, o uso de categorias étnico-raciais para identificar beneficiários é apenas uma entre várias modalidades de ação afirmativa, ainda que essa seja de longe a variedade historicamente mais relevante em países como Brasil e Estados Unidos e a que mais suscita clamor no debate público. Não deve nos escapar a ironia de a destinação de vultosos recursos públicos para empresas privadas não ser objeto de tanta resistência quanto as políticas com orça-

mento bem mais acanhado que atendem a centenas de milhares de pessoas pertencentes a grupos historicamente discriminados. Na verdade, categorias usadas em cada política de ação afirmativa, sejam elas sociais, econômicas, culturais ou raciais, não são todas equivalentes ou igualmente justificáveis. Um programa público para conferir descontos no imposto de renda para pessoas que têm renda superior a R\$ 10 milhões por ano não deveria ser considerado justo. Por outro lado, se aceitamos como justas as políticas de incentivo do BNDES ou o desconto para idosos no transporte público, não podemos descartar como injusta uma política de ação afirmativa para pretos e pardos pelo simples fato de ela constituir uma distribuição assimétrica de recursos públicos que privilegia determinado grupo social. Isso porque o mecanismo de todas essas medidas é o mesmo. Resta-nos examinar a possibilidade de objeção, no caso, ao uso da categoria racial como critério.

Ainda no que tange o aspecto conceitual da ação afirmativa, é crucial entender a diferença entre discriminação positiva – aquela que tem por fim a promoção de um maior bem-estar do grupo discriminado – e discriminação negativa – aquela que contribui para sua miséria e ruína (Castel, 2007). Aqui a palavra “discriminação” é tomada no sentido puramente cognitivo, de separação, distinção, e não está associada a um julgamento negativo, como muitas vezes acontece na linguagem comum. No debate público sobre ação afirmativa, é muito frequente encontrarmos pessoas que não reconhecem a diferença entre as duas coisas, ou mesmo reduzem a discriminação à sua modalidade negativa. Tal distinção, contudo, tem consequências morais profundas. Ao não reconhecermos a distinção entre essas duas formas de discriminação, tornamo-nos incapazes de perceber a distância moral que há entre, por exemplo, os campos de concentração nazistas e uma política que aumenta o número de pretos e pardos na universidade pública. Confundir discriminação positiva com negativa, isto é, tratar

todo tipo de discriminação como se fosse “a mesma coisa”, é insustentável.

Cotas ou bônus?

Cotas e bônus são modalidades de ação afirmativa. Cotas correspondem à reserva de uma porcentagem ou número fixo de postos disponíveis para serem preenchidos por beneficiários pertencentes a determinado grupo, enquanto a ocupação dos postos ou vagas restantes é decidida de acordo com as formas tradicionais de competição. Nos processos de seleção que funcionam principalmente com critérios quantitativos, como as notas de corte no vestibular, o bônus corresponde a pontos extras dados aos candidatos provenientes de determinados grupos. No caso de procedimentos que incluem critérios qualitativos, o fato de o candidato pertencer a um grupo específico é considerado positivo na avaliação geral.

Essas duas modalidades de ação afirmativa podem ser equivalentes. Isso acontece quando bônus são usados para aprovar um número fixo de candidatos de determinado grupo de beneficiários. Na prática, contudo, raramente é esse o caso. Os programas de cotas em geral mantêm a proporção entre o número de beneficiários e o número de vagas disponíveis para todos, enquanto o desempenho real dos grupos pode variar um em relação ao outro. O bônus, por outro lado, não garante que a inclusão dos beneficiários seja significativa, a menos que as pessoas responsáveis pelas admissões ou contratações estejam dispostas a ajustar as regras para incluir os beneficiários das minorias que, de outra forma, não se qualificariam. Nesse caso, no entanto, o programa seria equivalente a uma meta numérica mínima.

Grupos beneficiados

Um dos argumentos mais comuns contra as ações afirmativas, levantados tanto em debates públicos quanto na literatura acadêmica, é que os programas voltados para beneficiários de baixa renda resolveriam o problema da desigualdade, uma vez que a maioria dos grupos étnicos e marginalizados pertence às “classes mais baixas”. Essas políticas sociais, assim, teriam a vantagem de evitar a estigmatização dos beneficiários das minorias, mas não se estenderiam aos indivíduos de alta renda também pertencentes a grupos minoritários. A objeção mais comum a esse tipo de argumento consiste em demonstrar que o foco explícito no público-alvo é crucial para evitar que ele não seja preterido, o que acontece quando os potenciais beneficiários não têm acesso real aos programas.

De acordo com um modelo proposto por William Darity Jr. et al. (2011) e testado com dados dos Estados Unidos e da Índia, as políticas de ação afirmativa baseadas exclusivamente na classe não incluem membros de grupos étnicos e raciais discriminados. Usando inferência estatística, os autores mostram que a adoção de critérios de classe, quando comparados aos critérios raça/casta/etnia, produz resultados muito diferentes. Quando a ação afirmativa utiliza a variável de renda como *proxy* para classe social, o número de beneficiários potenciais provenientes de grupos desfavorecidos cai significativamente, ao passo que o número de potenciais beneficiários pertencentes a grupos que não são discriminados aumenta. Quando a ação afirmativa atende diretamente às minorias sub-representadas, ela tem maior probabilidade de sucesso na introdução de membros desses grupos em ocupações-chave e posições sociais, promovendo a diversificação étnica das elites sociais. Em alguns de nossos estudos sobre o sistema de bônus aplicado a grupos socioeconômicos na Universidade de Campinas, por exemplo, mostramos como a inclusão de grupos raciais foi mínima (Venturini e Feres Júnior, 2016).

O sucesso da ação afirmativa baseada em critérios socioeconômicos depende também do perfil demográfico da população. Por exemplo, na África do Sul, onde os negros compõem 88,5% da população, tais políticas poderiam ser bem-sucedidas na inclusão da maioria de negros pobres. Todavia, nos Estados Unidos, onde a população negra é de 13,5% do total, o risco de erro de foco é muito maior.

Procedimentos e resultados

Os oponentes da ação afirmativa muitas vezes culpam as políticas por serem contaminadas com problemas procedimentais ou por produzirem resultados escassos ou mesmo negativos. Nessa linha de raciocínio, pode-se encontrar afirmações como: a ação afirmativa diminui a eficácia e a eficiência dos serviços e instituições que a adotam; não lida com a pobreza e a desigualdade; beneficia sobretudo uma camada de indivíduos mais bem-sucedidos dentro do grupo beneficiário, o que na Índia se chama de argumento do *creamy layer* (ou nata); embora seja apresentada a princípio como temporária, torna-se permanente após a implementação, tendo em vista que os grupos de beneficiários aumentam imensamente o custo político de extinção; e gera ou aprofunda divisões étnicas e ressentimento de alguns grupos sociais em relação aos outros. O argumento sobre a diminuição da eficiência dos serviços e das instituições é particularmente comum nos países em desenvolvimento, como Índia e África do Sul, onde a ação afirmativa é muitas vezes acusada de ser a causa de evasão de talentos e do atraso econômico e científico.

Note-se, no entanto, que a ação afirmativa não elimina a avaliação das qualificações dos candidatos. Pelo contrário, ela pode ser vista como um instrumento para identificar talentos que de outra forma seriam perdidos por causa da pobreza e de outros obstáculos sociais produzidos pela discriminação. Além disso, pesquisas

empíricas mostram que a ação afirmativa não é incompatível com a eficiência institucional. Por exemplo, um estudo comparando o desempenho dos alunos beneficiários da ação afirmativa com o dos alunos não beneficiários na Universidade de Brasília (UnB) mostrou que os primeiros tendem, em média, a dedicar mais tempo aos estudos (Santos, 2015). Outra pesquisa realizada na Universidade Federal da Bahia (UFBA) demonstrou que os beneficiários da ação afirmativa apresentam, em média, notas superiores às dos não beneficiados em 56% das carreiras universitárias (Peixoto et al., 2016). Quando apenas as 16 carreiras mais competitivas são consideradas, os beneficiários superam os não beneficiários em 61% delas. Além disso, estes e outros estudos realizados nas universidades públicas brasileiras mais seletivas, revelam que a taxa de evasão dos beneficiários é consistentemente menor que a dos não beneficiários (Bezerra e Gurgel, 2012; Cardoso, 2008).

Em um estudo que analisou o desempenho acadêmico e a colocação no mercado de mais de 45 mil estudantes que frequentaram universidades americanas, William G. Bowen e Derek Curtis Bok (1998) concluíram que a abolição de políticas de ação afirmativa sensíveis à raça dificultaria severamente a inclusão de minorias nessas universidades. Entre outras coisas, os autores mostram que a diferença nas notas de negros e brancos no SAT, espécie de ENEM estadunidense, prevê apenas 20% da diferença em seu desempenho de graduação.

Concentrando-se na ação afirmativa no mercado de trabalho, Cecilia Conrad (1995) defende que tanto as despesas públicas como as privadas relacionadas a programas de ação afirmativa, bem como seu impacto na produtividade industrial, são pírias. No entanto, apesar do argumento recorrente que a ação afirmativa ameaça a produtividade econômica e sobre o desempenho geral das instituições e serviços, nenhum corpo de análises e evidências empíricas sólidas foi produzido para corroborar tais reivindicações.

A ação afirmativa também foi acusada de não poder combater a grave desigualdade social, já que não é capaz de beneficiar os indivíduos e grupos sociais mais marginalizados. Alguns apoiadores responderam a esse questionamento argumentando que os programas não devem ser concebidos como um remédio para todos os tipos de desigualdades sociais e que devem ser combinados com outras medidas que possam aliviar formas mais agudas de exclusão. Outros argumentam que tais políticas têm um efeito multiplicador que pode acabar beneficiando os membros do grupo familiar e social do beneficiário direto, ampliando, dessa maneira, seu impacto social. Além disso, há defensores das ações afirmativas que as concebem principalmente como medidas para diversificar as elites sociais, tornando-as mais representativas do perfil étnico de toda a população, ou como uma ferramenta para criar modelos que podem, então, inspirar outros membros de grupos minoritários a alcançar objetivos mais elevados.

Em relação ao caso da Índia, Weisskopf (2004) resumiu os seguintes benefícios decorrentes das políticas de reserva: (1) a integração de *dalits* e *adivasis* à elite escolarizada; (2) o bom desempenho desses grupos beneficiários no ensino superior e no mercado de trabalho, o que ajudou a aumentar a legitimidade do sistema democrático do país; (3) uma distribuição mais justa do capital social, ou seja, das redes sociais que facilitam o acesso às oportunidades de emprego; (4) um impulso motivacional para estudantes beneficiários; e (5) uma redistribuição parcial da renda, concentrada nos estratos mais altos dos grupos beneficiários. Este último achado conduz a uma crítica comum levantada contra a ação afirmativa: que ela só é capaz de beneficiar os estratos mais altos do grupo-alvo, a nata ou *creamy layer*. Alguns formuladores de políticas recorreram a uma combinação entre limitações de renda e outros critérios socioeconômicos em categorias étnicas e raciais como remédio contra esse problema. Esses remédios geraram oposição daqueles que argumentam que essas medidas impedirão

os membros mais capazes de minorias discriminadas de alcançar posições de *status* social e riqueza.

O argumento de que a ação afirmativa exacerba divisões étnicas e ressentimento entre diferentes grupos sociais é comum no debate público em torno dessas políticas. Na Índia, a segunda onda de políticas de reserva, na verdade, causou reações violentas. Por outro lado, países como a Malásia e a África do Sul conceberam a ação afirmativa como meio de produzir reconciliação nacional e aumentar a integração em sociedades que por muito tempo foram profundamente divididas por percepções raciais e étnicas.

É exagerada a acusação de que a ação afirmativa é criada a princípio como uma medida provisória, e que é perpetuada porque os políticos não estão dispostos a arcar com o custo de perder o apoio dos grupos beneficiários. Na verdade, nos Estados Unidos, desde o final da década de 1970, vários programas de ação afirmativa foram cancelados ou seu alcance foi bastante reduzido pelas autoridades locais, estaduais e federais. Por outro lado, em países como a Índia, os primeiros programas continuam em vigor após seis décadas, e não há sinal de que eles serão significativamente alterados ou encerrados no futuro próximo. Em suma, evidências empíricas apontam para a conclusão de que a duração dos programas de ação afirmativa é muito dependente dos contextos políticos nacionais e subnacionais.

Pode-se dizer, no entanto, que, apesar de alguns contratempos, a ação afirmativa está se espalhando pelo mundo, e cada vez mais países, empresas e instituições adotam algum tipo de programa de igualdade de oportunidades. Cada vez mais, essas associações tomam consciência de que proporcionar tratamento preferencial aos indivíduos pertencentes a grupos discriminados pode ser uma maneira justa e eficiente de promover a igualdade, a justiça e um melhor ambiente social. Em uma palavra, a ação afirmativa está se tornando uma política de Estado disseminada. Vale frisar que seu princípio básico é o mesmo que sustenta políticas próprias

do Estado de Bem-Estar Social: a igualdade formal pode e deve ser violada topicamente para promover o maior bem comum. E esse maior bem comum é muitas vezes o gozo real dos mesmos direitos civis e políticos da cidadania que o liberalismo constitucional conservador promete há muito, mas até agora não conseguiu entregar.²

² Isso não impede que esse gênero de política possa ser instrumentalizado em outros regimes políticos. Há inúmeros exemplos de países que adotaram tais políticas em contextos de franco avanço de projetos neoliberais. Ainda assim, o princípio da equidade e de uma igualdade substantiva encontra-se no seu cerne conceitual.