

Resenhas

Thomas E. Weisskopf, *Affirmative action in the United States and India: a comparative perspective*. Nova York, Routledge, 2004, 304 pp.

Valter Roberto Silvério
*Professor do Departamento de Ciências Sociais da
Universidade Federal de São Carlos – UFSCar*

O livro é resultado de um projeto de pesquisa empreendido por Weisskopf com o objetivo de lançar novas luzes sobre o controvertido debate contemporâneo em torno da implementação de políticas de discriminação positiva. Para tanto, ele compara as experiências de ação afirmativa nos Estados Unidos e na Índia.

Um aspecto relevante da estratégia argumentativa de Weisskopf é o uso do termo discriminação positiva para englobar a prática de seleção de membros dos grupos étnicos sub-representados (*Under-Represented Ethnic Group* – UREG), por meio das políticas de seleção preferencial nos Estados Unidos e de reserva de posições e/ou vagas praticadas na Índia.

Dessa forma, o termo discriminação positiva compreende aqueles dois procedimentos distintos de admissão em uma instituição.

Nas sociedades contemporâneas democráticas existem vários grupos elegíveis para uma política de discriminação positiva. Na prática, no entanto, tais políticas quase sempre estão orientadas para membros de um grupo identitário (ou que assume uma identidade étnica e/ou racial), ou seja, que é definido em termos de características que não são objeto de escolhas voluntárias, em geral determinadas pelo nascimento e raramente alteradas ou alteráveis. As características que definem um grupo identitário são tipicamente físicas ou culturais, tais como “raça”¹, casta, tribo, etnicidade e gênero.

O autor, neste caso específico, centra sua atenção nas políticas de discriminação positiva a favor dos membros de grupos identitários definidos em termos étnicos, incluindo raça, casta e tribo, e que estejam em situação de desvantagem e, portanto, sub-representados nas posições socialmente mais almejadas e em geral ocupadas por membros do(s) setor(es) dominante(s) que formam uma elite so-

cial. No caso norte-americano, os grupos que têm sido favorecidos pela ação afirmativa são os afro-americanos, os hispano-americanos e os nativo-americanos originários dos Estados Unidos. No caso indiano, são os Dalits (anteriormente conhecidos como membros das castas intocáveis, que oficialmente, após a independência da Índia, em 1947, foram classificados como “castas programadas”) e os Adivasis (grupos tribais que geralmente vivem em áreas afastadas e são oficialmente classificados como “tribos programadas”).

Ao adotar uma perspectiva pragmática para a análise das duas experiências, o autor abandona os julgamentos de fundo moral (por exemplo, certo ou errado), encarando aquelas políticas como opções que têm custos e benefícios para os países que as implementam. De fato, ao comparar as duas experiências, ele se preocupa em observar políticas preferenciais que maximizem seu potencial de benefícios e minimizem seus custos.

Que os Estados Unidos e a Índia são países com diferenças óbvias, é um fato; entretanto, é possível identificar algumas similaridades entre eles, que permitem uma comparação entre as duas nações. Ambas funcionam a partir de um sistema eleitoral democrático e são constitucionalmente comprometidas com a preservação dos direitos e das liberdades individuais. As duas nações têm composição populacional multicultural, incluindo significativos grupos minoritários, cujos membros, com uma longa história de privação e desvantagens, estão desproporcionalmente representados (ou não representados) nos estratos econômicos mais elevados da sociedade. Essas sociedades têm empreendido esforços para reverter a sub-representação de minorias e grupos étnicos por meio de certas formas de discriminação positiva.

De acordo com Weisskopf, o livro tem dois objetivos principais: 1) desenvolver uma análise comparativa da operacionalização das políticas de discriminação positiva nos dois países; 2) proporcionar

um modelo para análise comparativa das políticas de discriminação positiva que seja aplicável a qualquer tipo de experiência.

O livro está organizado em três partes. Na primeira, o objetivo é averiguar de que forma o contexto social, econômico, político e cultural, no qual emerge a política de discriminação positiva, pode influir no seu sucesso ou fracasso, e também desenvolver um instrumental teórico-metodológico que permita a análise comparativa qualitativa da política de discriminação positiva. Na segunda parte, a análise toma como foco os processos de admissão nas instituições de ensino superior e procede a uma revisão e comparação, com base nas evidências empíricas disponíveis, em torno das conseqüências da seleção preferencial nos Estados Unidos e das reservas de vagas/posições na Índia. Na terceira e última parte, em seu único e conclusivo capítulo, a análise comparativa entre as duas experiências propicia algumas lições gerais acerca dos fundamentos lógicos para um planejamento eficaz das políticas de discriminação positiva.

As ações afirmativas na Índia desde o início tomaram a forma de reserva de vagas e/ou posições às quais os candidatos dos grupos elegíveis (Dalits e Adivasis) podem ter acesso sem competir com candidatos de grupos não-elegíveis. O tamanho da cota é geralmente determinado pela representação percentual do grupo elegível no conjunto da população indiana. Nos Estados Unidos, as políticas de ações afirmativas tomaram a forma de escolhas preferenciais, as quais promovem a competição entre os candidatos de ambos os grupos, elegíveis e não-elegíveis.

No caso indiano, a política de reserva tem origem no início do século XX, em algumas províncias do sul do país, sob o domínio do império britânico (British Raj), em resposta ao crescimento de movimentos sociais que questionavam a dominação interna dos membros da casta Brâmane². Após a Independência, em 1947, as políticas de discriminação positiva passaram a fazer parte da própria constituição nacional,

muito embora a autorização constitucional coexista de forma conflituosa com a afirmação geral de igual oportunidade e de não-discriminação.

Nos Estados Unidos, as políticas de discriminação positiva tiveram início nos anos de 1960, na administração Lyndon Johnson, em resposta ao maciço movimento dos direitos civis liderado pelos afro-americanos na década anterior. No entanto, a base constitucional é muito mais frágil do que na Índia.

Em ambos os casos, o Judiciário tem um papel central na interpretação constitucional de inúmeros detalhes que acabam por definir o formato e os caminhos da implementação das políticas de discriminação positiva em cada país. Como matéria prática, nos dois países os esforços de implementação de tais políticas dependem da vigilância dos grupos beneficiários e de seus aliados.

Diferentemente da Índia, onde os governos central e estaduais são os atores principais na efetivação da política, nos Estados Unidos as ações afirmativas ultrapassaram o setor público, e inúmeras instituições privadas passaram a adotá-las, ampliando sobremaneira o seu escopo. Em ambos os casos, a discriminação positiva tem sido aplicada tanto no mercado de trabalho como na educação, principalmente na educação superior. A distinção é que no caso indiano a reserva tem sido aplicada apenas no setor público.

Outro aspecto importante das ações afirmativas indianas é que elas se estendem para o domínio político ao reservar cadeiras para candidatos dos grupos programados na assembleia nacional e nas assembleias estaduais, o que tem representado um significativo avanço para esses grupos marginalizados, principalmente os Dalits e os Adivasis. A partir dos anos de 1990, as reservas de vagas e/ou posições no setor público e nas assembleias chegaram a atingir cerca de 50% dos lugares de alguns estados ou províncias, de acordo com o percentual dos grupos elegíveis na composição populacional total indiana. Esse percentual decorre da ampliação do escopo das reservas para incluir outras classes “baixas” (*Other*

Backward Classes – OBCs), que representam mais de 25% e que, somadas aos 16% de Dalits e 8% de Adivasis, perfazem cerca de 50% do total da população indiana.

No caso norte-americano, os anos de 1970 registraram uma ampliação dos grupos elegíveis ao incluir os de origem latina e os nativos, isto é, a população indígena. No ano 2000, os latinos representavam 12,12%, os negros, 12,9%, e os nativos, 1% do total da população norte-americana.

Quanto à forma de identificação dos membros dos grupos elegíveis, na Índia a designação é fixada pela autoridade governamental e a certificação é feita por meio de um processo que inclui a identificação da origem de nascimento ou de residência permanente. Nos Estados Unidos, contrariamente, o processo de certificação do beneficiário depende simplesmente da auto-identificação. Já o setor privado desenvolve seus próprios processos de escolha, embora as empresas que prestam serviços a órgãos públicos sejam estimuladas a ter uma composição de funcionários que expresse a diversidade presente na sociedade.

De acordo com Weisskopf, a análise sobre a política de ação afirmativa deve considerar potenciais custos e benefícios sociais. A avaliação das consequências precisa ser feita a partir de uma estrutura metodológica que considere os custos e os benefícios da implementação da política de discriminação positiva. Assim, o modo como a política é formulada e implementada pode ser crucial para sua efetivação e para a geração de benefícios.

O sucesso de uma política de ação afirmativa depende de uma variedade de fatores, mas um em particular é muito importante: é precisamente a qualidade do desempenho dos beneficiários nas instituições ou organizações nas quais eles ganham acesso preferencial.

Um dos aspectos centrais na avaliação do sucesso ou do insucesso de uma política de ação afirmativa no ensino superior é a relação entre o número de

estudantes dos grupos elegíveis que concluem e os que não concluem sua formação. Dessa forma, o processo de admissão dos candidatos torna-se uma etapa primordial de todo o conjunto de ações, isto é, a escolha ou a seleção de candidatos com qualificações insuficientes quando comparados a candidatos de grupos não-elegíveis pode comprometer o sucesso da política. Para o autor, existe a possibilidade de se incorrer em dois tipos de erros no processo de admissão: 1) rejeitar candidatos que tenham qualificações insuficientes, mas tenham potencial para ser bem-sucedidos no processo educacional; 2) selecionar candidatos que não tenham as condições necessárias para ser bem-sucedidos em relação ao principal objetivo da discriminação positiva, que é a formação em nível superior de lideranças dos grupos elegíveis.

Assim, os elementos-chave de um processo de admissão, que podem afetar a extensão de tais erros, são: a magnitude da preferência dada aos membros dos grupos de beneficiários, a sensibilidade do processo de admissão e a extensão do suporte institucional para aqueles beneficiários que são admitidos.

Em relação à magnitude da preferência, normalmente utilizam-se mensurações quantitativas da capacidade dos candidatos no processo de seleção por meio de pontuação e/ou nota. No caso do sistema de reservas, a magnitude da preferência é a diferença entre a pontuação e/ou nota de um candidato qualquer selecionado na competição geral e um candidato qualquer selecionado na competição reservada (se a cota é ou não preenchida). No sistema de seleção preferencial, simplesmente se acrescenta um número de pontos ou percentual para os candidatos dos grupos beneficiários.

Quanto à sensibilidade do processo – em oposição à rigidez –, na escolha dos estudantes dos grupos elegíveis que serão preferencialmente selecionados, deve-se ter em conta as seguintes considerações: a) um processo rígido e mecânico de admissão envolve basicamente procedimentos quantitativos

nos quais os estudantes são classificados com base em sua pontuação (ou nota) nos testes padronizados; b) em um processo seletivo menos mecânico e rígido, diferentes critérios de qualificação são considerados para além da pontuação ou nota obtida pelo candidato.

A extensão dos recursos humanos e financeiros pode ser determinante para que os candidatos selecionados aproveitem a contento as possibilidades de mobilidade proporcionadas por um programa de ação afirmativa.

As evidências de que a discriminação positiva pode proporcionar alguns custos aos países estudados são as seguintes: 1) exacerbação do conflito étnico-racial ou de casta pelo aumento da consciência étnica, racial ou de casta; 2) um desempenho acadêmico relativamente distinto de parcela dos membros dos grupos elegíveis; 3) estigmatização dos estudantes dos grupos elegíveis pela pressuposição de que a sua presença em uma instituição de ensino superior se deu pela admissão preferencial, e não por suas próprias qualificações; 4) embora haja críticas, não há evidências empíricas de que a discriminação positiva seja contraprodutiva para os indivíduos, grupos e a própria sociedade; ao contrário, as políticas de ação afirmativa podem ser consideradas um sucesso, especialmente nas instituições mais seletivas, isto é, aquelas que normalmente detêm melhores condições em termos de recursos humanos e financeiros.

Os benefícios mais evidentes associados direta ou indiretamente à implementação das políticas de ação afirmativa envolvem, de um lado, uma maior integração entre os indivíduos dos distintos grupos sociais nas elites profissionais de ambos os países. Há também algumas evidências de que os beneficiários têm como meta, mais do que outros graduados, contribuir com a sociedade em geral e, em especial, com seus grupos de origem, ao desenvolverem carreiras profissionais que ultrapassam os objetivos meramente materialistas. De outro lado, a ampliação

do “capital humano” (aquisição de educação individual e habilidades) e do “capital social” (contatos e redes que ampliam as possibilidades de oportunidades no desenvolvimento de carreiras de sucesso). Envolvem também o efeito motivacional na juventude dos grupos beneficiários, que passam a ver a educação superior como uma possibilidade real em suas vidas; e, ainda, as políticas de ação afirmativa têm uma progressiva função de redistribuição de recursos e oportunidades para indivíduos e famílias dos grupos beneficiários que acaba por influir na sociedade como um todo.

Ao concluir seu estudo, Weisskopf observa que a ênfase no recorte étnico-racial não compete necessariamente com o recorte da desigualdade socioeconômica, mas, ao contrário, pode ser complementar. No entanto, como tais políticas implicam investimentos substantivos por parte das instituições, a clareza na definição dos objetivos e do(s) grupo(s) elegível(eis) é fundamental para o sucesso de um programa de ação afirmativa. Dessa forma, na maioria das situações, o recorte étnico-racial teria a vantagem de, ao mesmo tempo, superar obstáculos passados que se constituíram como verdadeiras barreiras para a mobilidade social de alguns grupos étnico-raciais, que, devido às suas diferenças, foram estigmatizados e discriminados negativamente, e possibilitar uma redistribuição equitativa dos recursos sociais, levando em consideração a diversidade cultural realmente existente em uma sociedade.

Quanto ao processo de seleção preferencial, em contraste com outras formas de política social, sua vantagem seria um custo reduzido quando comparado, por exemplo, com programas de transferência de renda ou de desenvolvimento. Além disso, o governo é direta ou indiretamente chamado a financiar tais ações a partir de fundos públicos já existentes, o que torna a seleção preferencial uma política de relativo baixo custo para os contribuintes.

É importante ressaltar que, para o autor, as conseqüências de qualquer política de discriminação

positiva dependem da análise prévia de três características do contexto de sua implementação: 1) as características do(s) grupo(s) elegível(eis); 2) as características da própria política; e 3) a consideração de certas características do desenvolvimento da sociedade na qual a política será implantada. Desses três fatores primários, somente o segundo é variável, e portanto a definição precisa dos fatores 1 e 3 é que assegurará a eficácia da política.

Outras características procedimentais a serem consideradas na implementação de uma política de discriminação positiva são: em qual(is) esfera(s) de atividade(s) a política incidirá (educação, mercado de trabalho ou ambas) e o contraste entre as políticas desenvolvimentistas de discriminação positiva, as quais envolvem programas para a melhoria das condições da educação primária e secundária em geral, e as políticas de seleção preferencial na educação superior, que pressupõem a mudança do perfil das elites ao contemplarem grupos étnico-raciais discriminados.

O estudo de Weisskopf oferece inúmeras informações sobre diferentes procedimentos adotados em políticas de discriminação positiva, em dois países que têm constantemente servido de referência para o Brasil. Creio que no momento em que nós, brasileiros, estamos vivendo várias e ricas experiências de implantação de programas de ação afirmativa, especialmente no ensino superior, o livro oferece novas possibilidades de compreensão das mesmas, o que pode tornar o debate mais enriquecedor e isento de julgamentos pessoais.

O contexto brasileiro de implantação das políticas de ação afirmativa está profundamente marcado por antevisões premonitórias de caráter pessimista que se fixam na defesa de uma sociedade projetada idealmente de forma mítica. O diagnóstico decorrente dessa antevisão é que qualquer ação social percebida como contrária àquela idealização torna-se uma ameaça. Em outras palavras, o diagnóstico, que em tese deveria demonstrar as tendências e as probabilidades, vira prognóstico

desfavorável que desconsidera a luta social dos grupos discriminados.

Ao mostrar que, apesar de todas as previsões alarmistas, a discriminação positiva é uma política que, quando bem planejada, traz mais benefícios sociais do que custos, o texto de Weisskopf pode ser um convite a uma reflexão de outra natureza.

As instituições de ensino superior brasileiras têm optado por diferentes formas de discriminação positiva, por exemplo, uma cota de 40% para estudantes negros é usada pela Universidade Estadual da Bahia (Uneb) e uma cota de 20% foi implantada pela Universidade de Brasília (UnB). A Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) fixam uma cota de 20% para alunos da escola pública, 20% para negros e 5% para pessoas com deficiência e integrantes de minorias étnicas.

A seleção preferencial é utilizada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), que acrescenta 30 pontos a todos os candidatos que cursaram o ensino secundário em escola pública; se, além disso, ele for preto, pardo ou indígena, receberá mais 10 pontos. Uma forma híbrida de reserva é adotada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com preferência de 45% do total de vagas do vestibular para estudantes oriundos de escolas secundárias públicas; dentro desse percentual, 85% destinam-se a pardos e pretos (negros) e 2% a descendentes de índios aldeados.

Como se vê, os dois modelos estudados por Weisskopf são aplicados no Brasil. O livro contém vários elementos que contribuem para elucidar aspectos relevantes da recente experiência brasileira de discriminação positiva, inclusive o reconhecimento da importância de se focar a política em grupos que são discriminados socialmente, como portadores de uma marca corpórea que resulta em injustiças simbólicas e econômicas.

Notas

1. Como vários autores têm chamado a atenção, o termo “raça”, quando usado no contexto de grupo identitário, não corresponde a qualquer conceito biológico científico e geneticamente válido; os membros de um grupo “racial” são socialmente determinados.

2. Composta por membros hereditários da casta sacerdotal, a primeira da tradicional estratificação social indiana.

Lincoln Caplan, *Up against the law: affirmative action and the Supreme Court*. Nova York, The Twentieth Century Fund Press, 1997, 75 pp.

João Feres Júnior

*Professor de Ciência Política do Instituto
Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro –
Iuperj*

Up against the law é um livro pequeno com um grande conteúdo. Qualquer pessoa interessada na interface entre políticas de ação afirmativa e direito não deve deixar de lê-lo. O mesmo para aqueles que estudam temas mais gerais, como a judicialização da política. O livro de Caplan, contudo, extrapola o âmbito exclusivo da ciência jurídica e toca em questões muito importantes da justificação política e moral das políticas de ação afirmativa, ainda que de maneira não muito sistemática. Isso faz dele leitura de valor para qualquer pessoa interessada no tema da ação afirmativa.

Formado em Direito pela Universidade de Harvard, Lincoln Caplan é um prolífico autor de livros sobre direito e justiça. A obra em questão tem como tema principal os casos de ação afirmativa julgados pela Suprema Corte dos Estados Unidos, com destaque para *Regents of the University of California versus Bakke*, de 1978, primeiro sobre o assunto a al-