

_____. Descentralização industrial no Brasil na década de noventa: Um processo dinâmico e diferenciado regionalmente. *Nova Economia*: revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG, v. 11, n. 2, dez. 2001.

SABOIA, J.; TOLIPAN, R. A RAIS e o mercado formal de trabalho no Brasil: Uma nota. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, ago. 1985.

O autor agradece a Leonardo Rangel e Rafael Nogueira pelo processamento dos dados utilizados neste trabalho. Agradece ainda a dois pareceristas anônimos pelas sugestões feitas à primeira versão do artigo.

*Recebido para publicação em abril de 2004.
Aprovado para publicação em julho de 2004.*

DOSSIÊ

Ação Afirmativa

Temos aqui um position paper, escrito pelo economista Jonas Zoninsein, favorável à adoção de quotas raciais, por razões não apenas de “justiça racial”, mas também relacionadas a um “projeto de país”. Para discuti-lo, reunimos as contribuições de dois economistas, Roberto Martins e Sergei Soares, dois antropólogos, Peter Fry e Yvonne Maggie, uma historiadora, Mônica Grin, um cientista político, Fábio Wanderley Reis, e um sociólogo, Edward Telles. Todos com contribuição

relevante na área; dois deles academicamente ativos nos EUA. Se há um tema onde o olhar multidisciplinar é não só possível como intensamente desejável, é este.

Mas, afinal, a que responde uma política de cotas raciais? Inclusão social, mobilidade social, formação de uma elite negra, um novo “projeto de país”? Há riscos, quais? E os ganhos, como identificá-los e medi-los? Como (e por que) se projeta uma sociedade racializada? É factível, é desejável? Estas e outras questões são exploradas, com importantes insights, nas próximas páginas.

Minorias étnicas e a economia política do desenvolvimento*

Um novo papel para universidades públicas como gerenciadores da ação afirmativa no Brasil?

Jonas Zoninsein**

Resumo – O desenho e a implementação da ação afirmativa (AA) no Brasil padece ainda da falta de clareza institucional e da ausência de integração com as políticas de desenvolvimento do Estado Nacional. O discurso público permanece restrito a uma controvérsia abstrata sobre justiça distributiva, sem identificar critérios operacionais para avaliar a eficácia da AA. Os benefícios e custos da ação afirmativa para afro-brasileiros e para a sociedade como um todo, assim como as ações de suporte da AA por parte do governo, empresas e sociedade civil, necessitam ser claramente identificados para garantir o sucesso da AA.

Palavras-chave – Ação afirmativa. Discriminação racial. Desigualdade racial. Cotas. Desenvolvimento econômico.

Código JEL – I28

Introdução

Quase uma década se passou desde que as autoridades governamentais começaram a propor ações afirmativas (AA) para atenuar a discriminação racial e a desigualdade no Brasil. A implementação da política de AA é, entretanto, cercada por uma falta de clareza conceitual e de uma estratégia nacional para integrar os vários esforços e as iniciativas adotadas para promover a inclusão social-econômica dos afro-descendentes no Brasil. O discurso público sobre as AA permanece focalizado na defesa abstrata dos princípios da justiça distributiva. Ao promover a política de

* Traduzido do inglês por Leonardo Santos de Oliveira. Revisto por Carmem Feijó.

** Professor de economia política internacional na Faculdade James Madison (JMC) da Universidade do Estado de Michigan (MSU). E-mail: zoninsei@msu.edu.

AA, os seus patrocinadores e promotores não identificaram as conseqüências previstas para os beneficiários diretos e para a sociedade brasileira como um todo. Os critérios normativos não foram desenvolvidos para avaliar a qualidade e eficácia dos programas de AA. Os recursos institucionais e financeiros não foram mobilizados para o suporte logístico requerido. A gestão nas instituições não foi concebida ou estabelecida para decidir, executar e monitorar estes programas.

A precariedade conceitual e a natureza institucional dos programas de AA no Brasil ganharam visibilidade com o número crescente de universidades públicas que, desde 2002, começaram a adotar quotas para a admissão de estudantes afro-descendentes. O governo federal e alguns governos estaduais declararam seu apoio às quotas para admissão em universidades públicas, mas não proveram recursos financeiros nem propuseram uma estrutura institucional para dar suporte à ampla gama de atividades acadêmicas suplementares, à assistência financeira e aos procedimentos de avaliação necessários para gerar resultados bem sucedidos de AA. Esta abordagem superficial da reforma política e social explica, em parte, o seu fraco apoio público no Brasil.

Neste artigo, argumenta-se que os patrocinadores e os promotores das AA subestimaram suas implicações políticas, econômicas e desenvolvimentistas. Isto se deve a um duplo engano a respeito da natureza das AA e das reformas das políticas sociais orientadas etnicamente: 1) seus patrocinadores e promotores conceberam equivocadamente as AA como um mero processo burocrático de realocação dos recursos disponíveis, em que os resultados das oportunidades educacionais e as realizações acadêmicas são supostamente automáticos e os custos dos investimentos são insignificantes; 2) esses agentes não analisaram a gestão das instituições nem propuseram mecanismos institucionais específicos para maximizar os benefícios líquidos potenciais das AA para seus beneficiários e para a sociedade brasileira como um todo¹. Na segunda seção do artigo, descreve-se como a necessidade de uma ênfase no aspecto étnico foi introduzida na política pública e identifico as iniciativas das AA propostas em vários níveis de governo nos últimos dez anos no Brasil. Nas seções seguintes, sugiro uma agenda política para contribuir na elaboração de AA mais robustas no ensino superior no Brasil². Esta agenda dedi-

ca-se aos benefícios e aos custos das AA na educação superior. Como é de natureza experimental, ela procura estimular um debate mais amplo sobre a etnicidade e a reforma da política social brasileira.

1. Ação afirmativa em universidades públicas brasileiras

O governo brasileiro começou a contemplar as AA como instrumento para combater o racismo e atenuar a discriminação e a desigualdade racial em 1995. Sob a liderança do presidente Fernando Henrique Cardoso (janeiro 1995 - dezembro 2003) o governo federal criou várias comissões e produziu vários documentos oficiais para tratar do desafio do racismo no Brasil. Essas iniciativas foram conseqüências tanto da pressão crescente dos movimentos sociais afro-brasileiros como das próprias convicções pessoais do presidente a respeito da persistência das desigualdades raciais no Brasil, convicções desenvolvidas no decorrer de muitos anos de pesquisa como sociólogo, antes de tornar-se um líder político (HTUN, 2004). Essas iniciativas governamentais conduziram a uma consciência pública crescente sobre o racismo, sobre a discriminação racial e, conseqüentemente, sobre o declínio da ideologia da democracia racial na sociedade brasileira.

Os vários relatórios oficiais e documentos produzidos durante estes anos tornaram pública a necessidade de mobilizar o governo, o setor privado e a sociedade civil para implementar políticas eficazes no combate à discriminação e à desigualdade racial no Brasil. Um fato decisivo que deu impulso adicional à formulação das políticas de ações afirmativas pelo governo brasileiro foi a participação do Brasil na III Conferência Internacional Contra o Racismo, em Durban, África do Sul (31 de agosto a 7 setembro de 2001). O documento oficial apresentado pelo governo brasileiro nesta conferência das Nações Unidas foi produto das longas deliberações de uma grande e inclusiva comissão criada pelo governo, em que os líderes de várias organizações civis afro-brasileiras e grupos defensores dos direitos humanos fizeram contribuições importantes. O relatório brasileiro recomendou à conferência de Durban, especificamente, entre outras políticas, a adoção de quotas para expandir a admissão dos afro-descendentes às universidades públicas brasileiras.

Luiz Inácio Lula da Silva, também um democrata social, antigo sindicalista e presidente do Partido dos Trabalhadores, se tornou o presidente do Brasil em 1º de janeiro de 2003, com um compromisso renovado de dedicar-se ao combate à desigualdade na sociedade brasileira, em particular, à desigualdade racial. Ele nomeou três afro-descendentes como ministros e o primeiro afro-descendente da Suprema Corte. Criou também a Secretaria Especial para a Promoção da Igualdade Racial, subordinada diretamente ao seu gabinete, com a missão de formular políticas para combater a discriminação racial e a desigualdade. Espera-se que, ainda em 2004, seja estabelecido por decreto um programa nacional de quotas para admissão de afro-descendentes em universidades federais brasileiras. Aparentemente, a racionalidade para a escolha desta política centralizada é a falta de apoio para as AA entre as elites conservadores que atualmente controlam o Congresso brasileiro. Isso também expressa, em parte, o fato de o corpo docente das universidades públicas (que, no geral, constituem o mais alto nível da educação universitária no Brasil), por estar mal informado sobre as propostas do governo federal para as AA, inclusive quanto ao apoio financeiro governamental a essas ações, permanece dividido sobre as implicações educacionais da adoção de quotas para a admissão dos afro-descendentes. Alguns reitores de universidades públicas ameaçaram questionar o decreto do governo nas Cortes, em defesa da autonomia das suas instituições contra a interferência do governo na política acadêmica.

A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) foram as duas primeiras universidades públicas que utilizaram quotas para a admissão de afro-descendentes no Brasil. A decisão de adotar quotas nestas duas universidades estaduais foi feita pelo governo do estado do Rio de Janeiro em consequência de uma votação na Câmara dos Deputados do Rio de Janeiro, em 2000. As autoridades universitárias e o corpo docente destas duas universidades não contribuíram para o debate conduzido pelos representantes estaduais sobre a lei que criou o sistema de quotas. Depois que as quotas foram adotadas, entretanto, as autoridades universitárias, seu corpo docente e estudantes se envolveram em discussões criativas, esforçando-se para aplicar seus escassos recursos na implementação da

decisão do governo estadual. As comunidades acadêmicas de ambas as universidades, apesar do apoio crescente que dão às quotas para afro-descendentes, permanecem, entretanto, preocupadas com as implicações dessa ação para a postura acadêmica das suas instituições, para os seus padrões de desempenho e para os ganhos educacionais reais dos estudantes admitidos dentro do sistema de quotas. Devido, em parte, às severas restrições fiscais, o governo estadual não forneceu o financiamento necessário para manter o auxílio financeiro das universidades à maioria dos estudantes admitidos pelo sistema de quotas. Embora o ensino seja gratuito nas universidades públicas brasileiras, os estudantes mais pobres necessitam de auxílio para o transporte, alimento, compra de livros e, por último, mas não menos importante, para substituir o rendimento que deixaram de ganhar, como empregados, para cursar os programas universitários. Além disso, as universidades devem ser providas de recursos adicionais para proporcionar formação suplementar aos estudantes admitidos pelo sistema de quotas.

Seguindo a liderança do Rio de Janeiro, durante 2002 e 2003, a Universidade do Estado da Bahia (UEBA), a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS) e a Universidade de Brasília (UnB, uma universidade federal) adotaram o sistema de quotas para afro-descendentes, sendo que a UEMS também adotou quotas para os brasileiros de origem indígena. Um número crescente de universidades públicas está iniciando um amplo debate sobre as quotas para a admissão de afro-descendentes. Por exemplo, na Universidade de São Paulo e na Universidade Federal de Minas Gerais os debates sobre este tipo de quotas estão ocorrendo em vários níveis dos sistemas administrativos. Em outras universidades públicas, as discussões estavam em um estágio preliminar quando foi concluído o trabalho de campo para este artigo, em novembro de 2003.

A disseminação de um sistema de quotas para admissão em todo o sistema público de educação superior é inevitável e ocorrerá dentro de alguns anos. As pressões para sua implementação vêm dos movimentos afro-descendentes brasileiros, de vários setores da comunidade acadêmica nas universidades públicas, das autoridades dos sistemas educacionais federal e estadual e do público em geral, cada vez mais cientes da discriminação e da desigualdade racial no Brasil. Sua legitimidade é baseada

no colapso da ideologia promovida por Gilberto Freyre, que apresentou as relações raciais brasileiras como uma democracia racial, e na noção, atualmente difundida entre líderes políticos dos partidos do centro e da esquerda, que a reforma social da política focalizada no multiculturalismo é necessária para modernizar a sociedade brasileira.

A determinação política na necessidade do foco étnico na reforma da política social é o elemento crucial que explica a natureza e as consequências desejadas da política de AA. A ênfase política na necessidade de combater a discriminação racial está aumentando e se alimentando no crescente apoio moral nacional ao acesso às oportunidades educacionais e de trabalho para afro-descendentes. A extensão e a persistência da desigualdade racial ganharam legitimidade com uma detalhada documentação empírica nos últimos anos³. Porém, as falhas dos patrocinadores e promotores das AA em avaliar seus potenciais benefícios e custos, em explicar seu lugar e ligação com uma ampla agenda de desenvolvimento e em propor mecanismos institucionais bem desenhados para sua implementação podem pôr em risco o seu sucesso.

2. Os benefícios e os custos da AA no ensino superior

De uma perspectiva instrumental, a primeira etapa no desenvolvimento das políticas de AA no ensino superior é analisar conceitualmente seus objetivos sociais desejados e identificar os benefícios líquidos potenciais contidos nos próprios objetivos (WEISSKOPF, 2004). As políticas de AA contemplam três objetivos sociais: construção de uma nação democrática, equidade distributiva e crescimento econômico. Estes objetivos são examinados nesta seção do artigo. As ligações entre estes três objetivos sociais são exploradas, também, a fim de fornecer uma estrutura para identificar os benefícios líquidos das AA. Os objetivos amplos que unificam os três elementos são a melhora e a consolidação do processo democrático e a harmonia étnica no desenvolvimento brasileiro.

A reconstrução nacional se refere à mobilização política da comunidade em torno das responsabilidades, dos interesses, dos sentimentos e das finalidades compartilhados. A rejeição da ideologia da democracia racial no Brasil constitui uma etapa importante para se reconstruir a na-

ção sobre novas bases na era da globalização. No Brasil, a ideologia da democracia racial foi útil para as elites industriais dominantes organizarem os mercados de trabalho urbanos e para disciplinar uma força de trabalho industrial formada em grande parte por não-brancos nas décadas posteriores à II Guerra Mundial⁴. O discurso público da democracia racial celebrou a criação do moreno, a figura nacional mestiça. Isso começou na década de 1930, junto com outras iniciativas populistas, tais como a criação pelo governo de uma estrutura sindical financiada de forma compulsória e de uma generosa seguridade social nacional, promovidas pelos políticos modernizadores e pelas elites e coalizões econômicas. Este discurso público foi aceito e elaborado por indivíduos da classe média e menos favorecidos de diferentes grupos raciais e étnicos. Dessa forma, contribuiu, com sucesso, para a mobilização popular de apoio à ideologia nacionalista do desenvolvimento industrial conduzido pelo Estado.

O colapso da estratégia do desenvolvimento conduzido pelo Estado, no início da década de 1980, a abertura econômica na década de 1990 e a restrição fiscal persistente, entretanto, limitaram a habilidade do governo brasileiro de executar políticas distributivas. Ao mesmo tempo em que as mudanças na prioridade da política econômica foram implementadas, o novo ambiente da política democrática desde o final da década de 1980, abraçou, no discurso público dos líderes políticos e da sociedade civil, a rejeição crescente da ideologia da democracia racial. Uma nova perspectiva sobre as relações étnicas brasileiras baseou-se, conseqüentemente, tanto na mobilização política crescente dos afro-descendentes brasileiros como na ampla ênfase política dada às identidades étnicas e religiosas na substituição da ideologia da democracia racial. Esta nova perspectiva enfatiza as dimensões raciais e étnicas da desigualdade social na experiência brasileira de desenvolvimento, acima e além do discurso de classe e de dependência, e a necessidade dos programas de AA específicos para se combater a discriminação e a desigualdade racial. Essa perspectiva apóia-se, também, na crescente evidência empírica, produzida por cientistas sociais nas décadas de 1980 e 1990, de que as desigualdades sociais e econômicas profundas entre brancos e negros não declinaram durante muitas décadas de crescimento econômico, entre 1930 e o início da década de 1980.

A extensão do impacto das AA e da abordagem multiétnica para a construção nacional no Brasil contribuiria para promover e consolidar o processo democrático e a crescente harmonia social em função da capacidade das AA de gerar ganhos distributivos nas oportunidades educacionais, de trabalho e de acumulação de riqueza para afro-descendentes e pelo impacto positivo dessas ações na produtividade da força de trabalho, no nível de renda e nas oportunidades de investimento.

As AA voltadas para o ensino superior no Brasil poderiam gerar ganhos distributivos, aumentando os benefícios específicos dados aos afro-descendentes em várias áreas. Primeiramente, as AA podem constituir um mecanismo para a integração mais rápida dos afro-descendentes nas elites política, econômica e social brasileiras. As avaliações disponíveis sobre as políticas de AA em diferentes países sugerem que os beneficiários diretos das AA são os indivíduos mais privilegiados e melhor capacitados entre as minorias discriminadas. Entretanto, na medida em que os beneficiários das AA se juntam em grande número às elites, das suas novas posições eles podem contribuir, criando oportunidades para outros membros da comunidade afro-descendente, dissipando estereótipos negativos, fornecendo orientação, criando modelos e promovendo, entre os afro-descendentes, a autoconfiança intelectual e social vinda da exposição às múltiplas redes sociais. Tal experiência pode conduzir a organizações civis mais fortes na sociedade e a aumentar o capital social dos afro-descendentes. Esses efeitos indiretos das AA são certamente cruciais, um vez que, devido ao seu impacto assimétrico inicial, tais programas têm o risco de agravar e cristalizar as desigualdades dentro das comunidades minoritárias a longo prazo.

O impacto direto das AA no ensino superior, no entanto, não pode ser obtido de graça. As AA constituem um mecanismo específico para o investimento da sociedade em seu capital humano. O retorno deste tipo de investimento depende da habilidade dos beneficiários das AA de aproveitar eficazmente as oportunidades educacionais criadas, de desempenhar bem suas atividades acadêmicas e, eventualmente, de executar trabalhos de elevada produtividade e salário que poderiam alcançar após a graduação. Este investimento no capital humano geraria tanto ganhos distributivos para afro-descendentes como benefícios econômicos para a

sociedade como um todo. Os ganhos potenciais nas realizações acadêmicas e na produtividade também se traduziriam na melhoria da reputação das universidades que adotassem programas bem sucedidos de AA, e na redução dos custos de produção e no aumento dos lucros do setor privado.

Há, entretanto, vários custos potenciais de recrutamento local que poderiam contribuir para melhorar o clima de investimento na economia. A legitimidade, a estabilidade e a confiança nos regimes democráticos aumentariam e as incertezas e os custos de transação políticos seriam reduzidos. Além disso, como as AA constituem um instrumento de combate às injustiças sociais históricas e atuais, podem ajudar a mobilizar o apoio das minorias étnicas a uma política econômica orientada ao crescimento, conduzindo a níveis mais baixos de desemprego e maior lucratividade no setor privado. (ALLEN & EADE, 2000; BANTING & KYMLICKA, 2003; JENNINGS, 2003) Este efeito político do multiculturalismo (e, em particular, das políticas de AA) poderia ser especialmente importante para aqueles regimes democráticos que procuram confrontar os efeitos deflacionários da política macroeconômica resultantes da integração financeira internacional.

Além disso, é plausível argumentar que os benefícios indiretos das AA no ensino superior podem alcançar os estudantes que não fazem parte dos grupos minoritários. A diversidade cultural na universidade cria oportunidades para que todos os estudantes se envolvam em compreender diferentes grupos étnicos e socioeconômicos, para aumentar a capacidade de lidar com diferentes culturas e classes e aprofundar seu conhecimento sobre a complexidade dos desafios atuais enfrentados por um país em desenvolvimento e desigual. Estes benefícios potenciais deveriam ser explicitamente apontados em qualquer política de AA, uma vez que, também, há o risco de gerar ressentimentos entre estudantes dos grupos não minoritários relacionados com a distribuição do subsídio ao acesso a uma universidade de excelência e gratuita, e o risco de um declínio eventual do suporte da classe média às universidades públicas, repetindo o declínio do suporte ao ensino elementar e médio público gratuito nos grandes centros urbanos, após 1964, no Brasil.

3. Os custos de investimento e os procedimentos institucionais de AA

As AA para afro-descendentes no ensino superior constituem um dentre vários instrumentos possíveis para elevar as oportunidades de avanço educacional deste grupo. Um exemplo óbvio de instrumento alternativo da política social é o programa para melhorar significativamente o ensino público fundamental e médio, acessível a todas as populações de baixa renda, inclusive aos afro-descendentes. As AA, entretanto, podem ser executadas com custos menores a longo prazo do que um programa de desenvolvimento da educação pública para toda a população. Além disso, as AA supostamente não se dirigem apenas à desvantagem econômica de grupos com baixa renda, mas também ao racismo, ao desrespeito por parte dos brancos, à estigmatização, a um *status* social inferior, que resultam na baixa auto-estima e autoconfiança profissional dos afro-descendentes. As AA devem, conseqüentemente, ser desenhadas para combater especificamente as desigualdades herdadas, que são uma conseqüência da identidade étnica/ racial do indivíduo e não somente da sua falta de recursos econômicos (WEISSKOPF, 2004).

Entretanto, deve-se ter em mente que qualquer que seja a forma dos programas de AA para o ensino superior, será necessário investir uma quantidade significativa de recursos em atividades múltiplas: recursos acadêmicos adicionais para lidar com a qualificação incompleta dos beneficiados mais pobres; recursos adicionais para o processo de seleção e aconselhamento dos beneficiários das AA; auxílio financeiro para aqueles que são incapazes de arcar com as despesas da educação universitária, inclusive livros, suprimentos, habitação, alimentação e com a perda eventual dos rendimentos do trabalho, além do tempo anteriormente alocado pelos beneficiários para ajudar suas famílias.

A maximização dos benefícios líquidos das AA será restringida pela magnitude das preferências dadas aos afro-descendentes (o tamanho das quotas, por exemplo), pela extensão de suas desvantagens socioeconômicas e educacionais, pelo grau de resistência das comunidades acadêmicas, pelo volume do investimento que o governo e a sociedade civil queiram e sejam capazes de mobilizar, assim como pela natureza dos procedimentos institucionais usados para implementar tais políticas.

A tendência a adotar uma quota de 20% para a admissão em todas as universidades, em regiões diferentes do país, impossibilita a estimação *ex-ante* do volume dos recursos necessários para gerar um desempenho acadêmico aceitável dos beneficiários, pelo menos tão bom quanto a média dos estudantes excluídos das quotas. A fixação de uma quota única (em vez de uma regra que dê preferência aos candidatos das minorias baseada nas desvantagens identificáveis nos seus desempenhos acadêmicos e que poderiam ser combatidas com cursos e atividades adicionais posteriores à admissão), a falta do conhecimento sobre a situação socioeconômica e sobre o grau de desvantagens acadêmicas dos beneficiários em diferentes regiões do país e a incerteza quanto à possibilidade de resistência do corpo docente exigirão um grau razoável de flexibilidade e experimentação na mobilização dos recursos financeiros e institucionais a serem investidos em AA. Se a restrição em algumas destas variáveis for adequadamente quantificada, os patrocinadores e os promotores devem estar preparados para introduzir ajustes em outros componentes da equação da política de AA nas diferentes universidades.

Considerando o que já foi dito, é óbvio que o sucesso das AA na educação superior está fortemente correlacionado com a extensão em que cada universidade mobiliza seus recursos institucionais, acadêmicos e financeiros para executar programas de AA. Em comparação aos países mais desenvolvidos, onde as melhores universidades têm volumosos recursos, as fontes para financiamento do ensino superior são maiores e os beneficiários das AA podem arcar com alguns dos custos da educação universitária, os programas brasileiros dependerão, principalmente, dos compromissos específicos assumidos pelo governo federal e pelos governos estaduais. O cálculo dos custos dos investimentos das AA deve, então, ser o resultado de um desenho cuidadoso, da avaliação periódica dos programas e seus componentes, da análise das características do público alvo beneficiado e dos objetivos educacionais e acadêmicos dos programas.

Devido à heterogeneidade das condições de ensino em diferentes partes do país e aos recursos existentes nas diferentes universidades, a melhor abordagem para apoiar financeiramente as AA no Brasil é criar um programa institucional no Ministério da Educação ao qual cada universidade, que queira adotar AA para as minorias étnicas, submeteria as suas

propostas com objetivos identificáveis em termos de oportunidades educacionais e realizações acadêmicas, assim como os mecanismos para a avaliação dos resultados. O apoio financeiro para as AA deve considerar um bom desenho de programa e um monitoramento cuidadoso. As AA não devem ser impostas pelo governo federal, devem ser adotadas voluntariamente por cada universidade, baseadas em procedimentos democráticos da sua administração, devem ser descentralizadas em sua execução, e apoiadas pelo governo federal com uma quantia generosa de recursos. Um fundo específico, com contribuições das instituições financeiras multilaterais, do setor privado, e de fundações internacionais deveria ser criado e, conjuntamente com recursos fiscais, forneceria uma fonte crescente e flexível para a sustentação financeira das AA.

4. Conclusão: os limites do multiculturalismo

A introdução da dimensão multicultural na reforma da política social envolve tanto benefícios como custos potenciais. A experiência internacional indica que as AA, quando executadas corretamente, podem contribuir para uma maior inclusão das minorias nas elites das sociedades multiétnicas. A abordagem instrumental apresentada nas seções anteriores deste artigo indica como estes benefícios serviriam como fundamentos para se buscar a construção de uma nação democrática, e para se obter ganhos distributivos e econômicos para as minorias e para a sociedade como um todo. Uma agenda falha de AA, entretanto, baseada na ilusão de que os recursos institucionais e acadêmicos existentes podem ser simplesmente realocados sem custos, pode produzir resultados negativos. Na ausência de desenhos apropriados e do financiamento completo das instituições e dos programas, o multiculturalismo e as AA poderiam se tornar contraproduativos e, eventualmente, introduzir rupturas nas linhas raciais e étnicas dos movimentos políticos que suportam atualmente uma ênfase política mais forte na justiça econômica do desenvolvimento brasileiro. Também poderia conduzir a sociedade civil a tensões crescentes e debilitar o processo de reconstrução nacional necessário à consolidação democrática.

Entretanto, as AA, por si só, não fornecem nenhum mecanismo automático para transformar os ganhos diretos das elites em ganhos para as minorias como um todo. Os efeitos líquidos das AA dependem da força das organizações civis da sociedade e do capital social dos grupos minoritários. O crescimento econômico lento, o desemprego, a desigualdade salarial, e a exclusão dos serviços de saúde e ensino satisfatórios penalizam de maneira desproporcional os grupos minoritários e minam as suas energias organizacionais.

A experiência dos afro-americanos fornece uma ilustração interessante dos efeitos dos fracos elos no modelo instrumental de AA apontado nas seções anteriores do artigo. Refletindo sobre a experiência dos Estados Unidos desde a década de 1960, COCHRAN (2003) argumenta que a ênfase típica dada ao multiculturalismo nos procedimentos políticos para proteger os direitos civis das minorias e nos programas de AA não foram suficientes para atingir as estruturas econômicas e as condições sociais que reproduzem a desigualdade racial, e que discriminam tanto os cidadãos afro-descendentes como suas organizações civis. Cochran recomenda que o governo dos Estados Unidos comece a direcionar os recursos de seus programas sociais através das organizações civis afro-americanas, a fim de fortalecer política e economicamente os programas multiculturais. Estas organizações incluem as instituições de auxílio mútuo e caridade, escolas e faculdades, a vizinhança e as associações profissionais, cooperativas comerciais e de crédito, clubes e organizações políticas. Esta abordagem pode ser adaptada de forma produtiva para o fortalecimento do movimento social afro-brasileiro observando que este é um mecanismo que deve operar apenas a longo prazo.

Concluo este artigo enfatizando uma outra ligação da abordagem instrumental para as AA. Uma dimensão étnica para a reforma da política social oferece a oportunidade de um novo começo, desde que abra espaço para rearticulações ideológicas e políticas relevantes, conduzindo, eventualmente, ao renascimento das instituições governamentais de desenvolvimento. No caso brasileiro, a identidade étnica e as AA no ensino superior não devem ser usadas somente como uma reação defensiva para as falhas do passado na política de industrialização, e no presente e no futuro no processo de globalização econômica. Ao invés disso, po-

dem ser adotadas como uma estratégia proativa, mobilizando o movimento político na promoção bem sucedida de outras políticas (tais como mais investimento na instrução pública preliminar e secundária) que ajudariam a reduzir as disparidades socioeconômicas e sustentar o processo do desenvolvimento democrático.

Ethnic Minorities and the Political Economy of Development: A New Role for Public Universities as Managers of Affirmative Action in Brazil?

Abstract – The implementation of affirmative action in Brazil is surrounded by a conceptual haze and a lack of a national strategy to integrate the various initiatives to promote the social and economic inclusion of afro-descendents. The public controversy about affirmative action remains focused on abstract principles of distributive justice. The instrumental approach presented in this paper indicates how the benefits of affirmative action would serve as foundations for the pursuit of nation building, development, and economic gains for afro-descendents and society as a whole.

Key words – Affirmative action. Racial discrimination. Racial inequality. Admission quotas. Economic development.

Notas

¹ Esta avaliação se baseia nas conclusões do relatório de 2002 do IPEA/UNDP sobre as políticas governamentais e sobre a desigualdade racial no Brasil (JACCOUD; BEGHIN, 2002) e a pesquisa de campo feita pelo autor, no Brasil, durante o outono de 2003. As descrições detalhadas das propostas de ação afirmativa e das iniciativas dispersas do governo federal, e dos governos estaduais e locais, assim como das organizações civis da sociedade entre 1995 e 2002, também podem ser encontradas em HTUN (2004), SANTOS; LOBATO (2003), TELLES (2003), UERJ (2003), MYERS (2002, 2003), CARVALHO; SEGATO (2002), HERINGER (2001) e GUIMARÃES; HUNTLEY (2000). Htun enfatiza que as mudanças no discurso público e nas propostas de ação afirmativa foram significativas para seus impactos ideológicos e políticos. A ideologia da democracia racial foi desmascarada com sucesso durante aqueles anos, mas as propostas de ação afirmativa permaneceram simbólicas em sua maior parte. Uma revisão destes trabalhos indica que os oito anos da administração de Cardoso constituem o momento histórico crucial do multiculturalismo, pois se começou a redefinir a identidade nacional brasileira. As implicações mais amplas desta mudança emergente na identidade nacional brasileira para o processo de desenvolvimento econômico constituem um dos focos principais deste artigo.

- ² A relevância de distinguir e de elaborar as dimensões normativas e instrumentais na análise da política de desenvolvimento é abordada em SENSOR (1999). Os conceitos analíticos usados na agenda política proposta neste *paper* são baseados na pesquisa do autor sobre a etnicidade e o desenvolvimento (ZONINSEIN, 2001 e 2004) e sobre as contribuições recentes que avaliam o impacto da AA no ensino superior em vários países (DEREK & BOK, 1998; CHANG ET ALL., 2003; HOLZER & NEUMARK, 2000; SCHUCK, 2003; SOWELL, 2004; WEISSKOPF, 2004). Entre estas fontes, Weisskopf fornece a estrutura conceitual mais desenvolvida e mais completa para o desenho, execução e avaliação dos programas de AA.
- ³ Veja, por exemplo, o relatório semi-oficial elaborado por HENRIQUES (2001), que fornece uma avaliação empírica da falha do desempenho no desenvolvimento no século XX para reduzir a desigualdade racial no Brasil. Henriques atualmente lidera a comissão do Ministério da Educação brasileiro responsável pelo desenvolvimento de uma proposta nacional de AA nas universidades públicas.
- ⁴ A ambigüidade e as tensões dos países americanos nos discursos e nas práticas de mestiçagem foram um elemento comum a muitos países latino-americanos durante os séculos XIX e XX. A mestiçagem expressa a glorificação nacionalista de um país democrático e o processo de desenvolvimento que conduz a uma harmonia racial simbólica, fornecendo uma retórica que aflora e disfarça as práticas racistas de embranquecimento (WADE, 2003).

Referências bibliográficas

- ALLEN, T.; EADE, J. The New Politics of Identity. In: ALLEN, T.; THOMAS, A. (eds.) *Poverty and Development into the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- BANTING, K.; KYMLICKA, W. *Multiculturalism and Welfare*. New York: *Dissent*, fall 2003, p. 59-66.
- BOWEN, W.G.; BOK, D. *The Shape of the River: Long-Term Consequences of Considering Race in College Admissions*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- DE CARVALHO, J.R.; SEGATO, R.L. *Uma proposta de cotas para estudantes negros na Universidade de Brasília*. Brasília: 2002. (Mimeografado)
- CHANG, M.J.; WITT, D.; JONES, J.; HAKUTA, K. (eds.) *Compelling Interest: Examining the Evidence on Racial Dynamics in Colleges and Universities*. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- COCHRAN, D.C. Liberal Theory's Multicultural Blind Spot and Race in the United States. In: STOKES, C.; MELÉNDEZ, T. (eds.) *Racial Liberalism and the Politics of Urban America*. East Lansing: Michigan State University Press, 2003.

GUIMARÃES, A.S.A.; HUNTLEY, L.. *Tirando a máscara: Ensaio sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: SEF / Paz e Terra, 2000.

HENRIQUES, R. Desigualdade racial no Brasil: Evolução das condições de vida na década de 90. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão n. 187)

HERINGER, R. Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil. *Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, 2001, p. 291-334.

HOLZER, H.; NEUMARK, D. Assessing Affirmative Action. *Journal of Economic Literature*, Sep. 2000, p. 483-568.

HTUN, M. From 'Racial Democracy' to Affirmative Action: Changing State Policy on Race in Brazil. *Latin American Research Review*, Austin, v. 39, n. 1, 2004, p. 60-89.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. *Desigualdades raciais no Brasil: Um balanço da intervenção governamental*. Rio de Janeiro: IPEA e PNUD, 2002.

JENNINGS, J. Political Coalitions between Communities of Color: Implications for a New Politics. In: STOKES, C.; MELÉNDEZ, T. (eds.) *Racial Liberalism and the Politics of Urban America*. East Lansing: Michigan State University Press, 2003.

MYERS, A.M. *The Emergence of Affirmative Action in Brazil*. School of International & Public Affairs. Columbia University, 2002. (MA Essay)

_____. *Affirmative Action and Higher Education in Brazil*. 2003. (Mimeographed)

DOS SANTOS, R.E.; LOBATO, F. *Ações afirmativas: Políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A / Laboratório de Políticas Públicas (LPP/UERJ), 2003.

SCHUCK, P.H. *Diversity in America: Keeping the Government at a Safe Distance*. Cambridge, MA.: Harvard University Press, 2003.

SEN, A. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books, 1999.

SOWELL, T. *Affirmative Action Around the World: An Empirical Study*. New Haven: Yale University Press, 2004.

TELLES, E. *Racismo à brasileira: Uma nova perspectiva sociológica*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Vestibular 2003, Relatório analítico*. Rio de Janeiro: UERJ, 2003.

WADE, P. Race and Nation in Latin America: An Anthropological View. In: APPELBAUM, N.P. et al. (eds.) *Race and Nation in Modern Latin America*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2003.

WEISSKOPF, T.E. *Affirmative Action in the United States and India: A Comparative Perspective*. London and New York: Routledge, 2004.

ZONINSEIN, J. GDP Increases from Ending Long-Term Discrimination Against Blacks. In: HAMILTON, C. et al. (eds.) *Beyond Racism: Race and Inequality in Brazil, South Africa, and the United States*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.

_____. The Economic Case for Combating Racial and Ethnic Exclusion in Latin American Countries,. In: BUVINIC, M. (ed.) *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

O autor agradece o suporte financeiro de JMC/MSU para seu trabalho de campo, durante o outono de 2003.

Recebido para publicação em maio de 2004.

