

Enquanto grassam controvérsias nos Estados Unidos sobre políticas de “ação afirmativa”, poucos americanos parecem notar a existência ou a relevância de políticas similares em outros países do mundo. Em vez disso, os argumentos pró e contra tendem a invocar história e tradições que são tipicamente americanas. No entanto, grupos preferenciais e cotas existem em outros países com histórias e tradições totalmente diferentes – e, em alguns deles, tais políticas foram implantadas muito antes do que nos Estados Unidos.

O que nos dizem as experiências desses outros países? Há padrões, considerações e resultados comuns? Ou é singular a situação americana?

Ironicamente, um pleito ou suposição de singularidade nacional é uma das características mais comuns nos numerosos países onde grupos preferenciais e cotas existem sob uma diversidade de nomes. A situação especial dos maoris na Nova Zelândia, com base no Tratado de Waitangi de 1840, é mencionada tão apaixonadamente em defesa do tratamento especial lá existente quanto a posição singular dos indígenas na Índia ou dos negros nos Estados Unidos.

Raciocínios visivelmente disparatados têm sido usados em diferentes sociedades para programas que partilham características bastante semelhantes e, com frequência, conduzem a resultados muito similares. Alguns grupos preferenciais existem para minorias, alguns

para maiores, outros para os desvalidos e ainda outros para os mais afortunados, que se consideram merecedores da manutenção de suas vantagens comparativas sobre outros membros da mesma sociedade. Hoje em dia, são os programas para os menos afortunados que recebem a denominação de ação afirmativa nos Estados Unidos, ou são chamados de “discriminação positiva” no Reino Unido e na Índia, “padronização” no Sri Lanka, “reflexos do caráter nacional” na Nigéria e preferência aos “filhos da terra” na Malásia e na Indonésia, bem como em alguns estados da Índia. Grupos preferenciais e cotas existem também em Israel, China, Austrália, Brasil, Ilhas Fiji, Canadá, Paquistão, Nova Zelândia e nos países sucessores da União Soviética.¹

Por mais espreitados que tenham se tornado os programas de ação afirmativa, seus promotores dificilmente revelam coragem suficiente para proclamar que os grupos preferenciais e as cotas são desejáveis em princípio ou como características permanentes da sociedade. Pelo contrário, esforço considerável tem sido despendido para descrever

tais políticas como “temporárias”, mesmo quando, de fato, elas insistam não só em permanecer como em crescer.

A ação afirmativa oficial ou as políticas de grupos preferenciais têm de ser diferenciadas de quaisquer preferências ou preconceitos puramente subjetivos que possam existir entre indivíduos ou grupos. Esses sentimentos subjetivos podem, é claro, influenciar políticas, porém aqui o foco principal é jogado sobre as políticas concretas de governo e suas consequências empíricas – não sobre suas racionalizações, esperanças ou promessas, embora estas últimas considerações não sejam de todo ignoradas. Todavia, em sua essência, este é um estudo do que acontece na realidade, em vez de uma exploração filosófica de questões que têm sido amplamente – se não mais que amplamente – exploradas alhures.

PREFERÊNCIAS LIMITADAS E TEMPORÁRIAS

A ressurgência de grupos preferenciais em sociedades comprometidas com a igualdade dos indivíduos perante a lei tem sido acompanhada de declarações de que tais preferências seriam não só temporárias como também limitadas, e não profundas e duradouras. Isto é, elas seriam supostamente delimitadas no tempo e nos objetivos, enquanto as políticas de tratamento igualitário prevaleceriam fora do domínio fixado para uma assistência especial aos membros de um grupo particular.

Na Índia, por exemplo, um ministro do governo, que demandou padrões mais baixos para a entrada dos intocáveis e dos membros de tribos em situações desvantajosas na universidade, adicionou uma cláusula recomendando o “abrandamento na admissão, mas não na aprovação ou na graduação”.² Da mesma forma que ele era favorável

¹ Ver, por exemplo, Rita Jalei e Seymour Martin Lipset, “Racial and Ethnic Conflicts: A Global Perspective”, *Political Science Quarterly*, vol. n. 4, p. 603, inverno de 1992-1993; Robert Klirgaard, *Elitism and Meritocracy in Developing Countries*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 25, 45; Terry Martin, *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*. Ithaca, Cornell University Press, 2001; Dorothy J. Solinger, “Minority Nationalities in China’s Yunnan Province: Assimilation, Power, and Policy in a Socialist State”. *World Politics*, vol. 30, n. 1, out. 1977, p. 1-23; Miriam Jordan, “Quotas for Blacks in Brazil Cause Hubbub”. *Wall Street Journal*, 27 dez. 2001, p. A6; Priscilla Qolisaya Pauaman, “A Post-colonial Reading of Affirmative Action in Education in Fiji”. *Race, Ethnicity and Education*, vol. 4 n. 2, 2001, p. 109-23; Matthew Hoddie, “Preferential Policies and the Blurring of Ethnic Boundaries: The Case of Aboriginal Australians in the 1980s”. *Political Studies*, vol. 50, 2002, p. 293-312; Mohammed Waseem, “Affirmative Action Policies in Pakistan”. *Ethnic Studies Report*, Sri Lanka, vol. XV, n. 2, jul. 1997, p. 223-44; “New Zealand: Landmark Decisions”. *The Economist*, 20 nov. 1993, p. 93; Rainer Knopff, “The Statistical Protection of Minorities: Affirmative Action in Canada”. Neil Nevitte e Alan Kornberg (orgs.), *Minorities and the Canadian State*. Cincinnati, Mosaic Press, 1985, p. 87-106.

² A. K. Vakil, *Reservation Policy and Scheduled Castes in India*. New Delhi, Ashish Publishing House, 1985, p. 127.

à limitação do objetivo do tratamento preferencial, outros o eram pela duração da limitação. Como defensor da reserva de certo número de empregos para integrantes de grupos especificados na Índia, disse: “Até mesmo o mais firme apoiador da reserva concordou que esta seja uma disposição transitória”.³ Foram os próprios líderes dos intocáveis que propuseram um prazo de dez anos para ela, de modo a evitar oposição política e conflito social.⁴ Isso foi em 1949 – e a reserva continua em vigor até hoje.

Raciocínio semelhante foi aplicado nos Estados Unidos tanto para o emprego como para a admissão em faculdades e universidades. Inicialmente, foi proposto que deveria haver “ampliação do esforço para levar” aos indivíduos de minorias informação e encorajamento à admissão em empregos e em faculdades situados em locais onde eles poderiam antes não se sentir bem-vindos, mas com a provisão de que não lhes seriam proporcionadas preferências especiais ao longo de todos os processos ulteriores de aceitação e progresso. Quase a mesma argumentação surgiu na Malásia – como também a posterior extensão do tratamento preferencial, desenvolvendo vida apesar dessa consideração:

Conquanto a aprovação, supostamente, não deva ter qualquer relação com a etnia, todas essas graduações têm que ser submetidas a um comitê de revisão da avaliação, comitê este com forte representação malaia. Membros do magistério têm reportado diversos exemplos em que os graus têm sido elevados de forma unilateral, aparentemente para fins de “balanceamento étnico”.⁵

³ Sham Sarish Chandra Misra, *Preferential Treatment in Public Employment and Equality of Opportunity*. Lucknow, Eastern Book Company, 1979, p. 83.

⁴ Shri Prakash, “Reservations Policy for Other Backward Classes: Problems and Perspectives”. In: *The Politics of Backwardness: Reservation Policy in India*. New Delhi, Konark Publishers Pvt. Ltd., 1997, p. 44-45.

⁵ Gordon P. Means, “Ethnic Preference Policies in Malaysia”. In: Neil Nevitte e Charles H. Kennedy (orgs.), *Ethnic Preference and Public Policy in Developing States*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1986, p. 108.

Políticas com resultados semelhantes vêm sendo praticadas de forma menos gritante. Durante a era da União Soviética, os professores eram pressionados a dar graduação especial aos estudantes da Ásia Central,⁶ e a denominada “graduação afirmativa” também ocorreu nos Estados Unidos, para evitar altas taxas de reprovação entre os estudantes de minorias que ingressaram na universidade mediante padrões mais baixos de admissão.⁷ Na Índia, tais práticas eram conhecidas como “notas de favor”.⁸ Resultados similares podem ser obtidos indiretamente quando são abertos cursos de estudos étnicos de graduação mais fácil e que atraem de forma desproporcional os membros de determinado grupo étnico. Mais uma vez, isso não é peculiar aos Estados Unidos. Existem programas de estudos para os maoris na Nova Zelândia e estudos especiais para os malaio em Cingapura.

Também no mercado de trabalho, a crença de que preocupações especiais com grupos preferenciais pudessem ser confinadas a um estágio inicial revelou-se utópica. A expressão “ação afirmativa” surgiu nos Estados Unidos num decreto do presidente John F. Kennedy, demandando que “a ação afirmativa assegurasse que os candidatos fossem empregados e que trabalhassem sem consideração de raça, cor, credo ou origem nacional”.⁹ Em suma, não deveria haver absolutamente cotas ou preferências, apenas uma preocupação especial para garantir que aqueles que tinham sido discriminados no passado não mais o fossem no futuro – e que passos concretos fossem dados para que tudo e todos ficassem alertas quanto a isso.

⁶ Nancy Lubin, *Labour and Nationality in Soviet Central Asia: An Uneasy Compromise*. Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 162.

⁷ David Riesman, *On Higher Education: The Academic Enterprise in an Age of Rising Student Consumerism*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1980, p. 80-81. Ver também Thomas Sowell, *Black Education: Myths and Tragedies*. New York, David McKay, 1972, p. 131-32, 140.

⁸ Editorial, “Reservations and the OBCs”. *The Hindu*, Índia, 4 abr. 2000.

⁹ Decreto n. 10.925.

No entanto, da mesma forma que as preferências acadêmicas, inicialmente limitadas em seus objetivos, continuaram a se expandir, o mesmo aconteceu com a ação afirmativa no mercado de trabalho. Um decreto posterior do presidente Lyndon Johnson, em 1968, continha as fáticas expressões “cronogramas e objetivos” e “representação”. Ainda não se tratava de cotas explícitas, porque as diretrizes de 1968 se referiam a “objetivos e cronogramas para a imediata conquista de igual e total oportunidade de emprego”. Mais tarde, um decreto do presidente Richard Nixon, em 1970, especificou “procedimentos orientados para resultados”, e finalmente, em dezembro de 1971, outro decreto de Nixon aclarou que os “objetivos e cronogramas” eram para “fazer crescer materialmente a utilização de minorias e de mulheres”, e que por “subutilização” deveria ser entendido “a menor existência de minorias e mulheres em determinada categoria de trabalho do que se poderia razoavelmente esperar em função de suas disponibilidades”. A ação afirmativa passava a ser então um conceito numérico, fosse ele chamado de “objetivos” ou de “cotas”.

Numa sociedade e num sistema de governo muito diferentes, a meio mundo de distância – no Paquistão –, as tentativas para restringir as políticas de ação afirmativa aos seus limites iniciais também se revelaram infrutíferas. Lá, as políticas preferenciais começaram em 1949 como medida “explicitamente” temporária a ser descontinuada em cinco ou dez anos.¹⁰ Os principais beneficiários deveriam ser os bengalis pobres do Paquistão Oriental que eram “sub-representados” nos negócios, nas profissões e entre os militares, enquanto até mesmo a administração do Paquistão Oriental estava em grande parte nas mãos do Paquistão Ocidental.¹¹ No entanto, as políticas preferenciais continuaram por décadas após o prazo fixado através

de repetidas prorrogações.¹² Mesmo depois da separação do Paquistão Oriental, em 1971, para se tornar o Bangladesh independente de hoje, tais políticas encontraram no Paquistão clientelas suficientes para sua continuidade, depois que os beneficiários iniciais se foram.

O inglês Lorde Scarman expressou uma opinião que é comum a todos os que iniciam ação afirmativa em muitos países:

Podemos – e no caso atual devemos – aceitar que a lei penda em favor de um grupo à custa de outros, defendendo-a como expediente temporário no processo de balanceamento que tem de ser exercitado quando e onde houver desigualdade econômica e social.¹³

Contudo, esse pronunciamento confiante pressupôs um grau de controle que se mostrou ilusório em um país atrás do outro. Além do mais, “quando e onde houver desigualdade econômica e social” abarca, praticamente, todo o mundo e toda a história da humanidade. Um programa “temporário” para eliminar uma condição que existe há séculos é quase uma contradição de termos. A igualdade de oportunidades pode ser obtida dentro de um período plausível de tempo, mas isso é totalmente diferente da eliminação da desigualdade de resultados.

Mesmo uma igualdade aproximada de “representação” dos diferentes grupos em ofícios, instituições e níveis de rendas diversos tem sido um fenômeno bastante raro – ou inexistente –, exceto quando tais resultados numéricos são impostos artificialmente por cotas. Um volumoso estudo acadêmico sobre grupos étnicos em todo o mundo deixou claro, ao discutir a “representação proporcional” desses grupos, que, “ao longo dos tempos, poucas sociedades, se é que houve alguma, se aproximaram dessa descrição”.¹⁴

¹² Mohammed Waseen, “Affirmative Action Policies in Pakistan”. *Ethnic Studies Report*, Sri Lanka, vol. XV, n. 2, p. 226, 228-29, jul. 1997.

¹³ Apud Alan Little e Diana Robbins, *Loading the Law*. London, Commission for Racial Equality, 1982, p. 6.

¹⁴ Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, p. 677.

¹⁰ Charles H. Kennedy, “Policies of Redistributive Preferences in Pakistan”. Neil Nevitte e Charles H. Kennedy (orgs.), *Ethnic Preference and Public Policy in Developing States*, p. 69.

¹¹ Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, p. 242.

Outro estudo internacional sobre sociedades multiétnicas fez referência à “universalidade da desigualdade étnica” e destacou que tais desigualdades eram multidimensionais:

Todas as sociedades multiétnicas exibem uma tendência de os grupos étnicos se engajarem em diferentes ocupações, possuírem níveis (e, frequentemente, tipos) diversificados de educação, receberem pagamentos distintos e ocuparem posições diferentes na hierarquia social.¹⁵

Um estudo de âmbito mundial sobre as Forças Armadas também concluiu que “os militares estão muito longe de, mesmo grosseiramente, refletirem as sociedades multiétnicas” das quais provêm.¹⁶ Em certa oportunidade, cerca de metade dos pilotos da Força Aérea da Malásia vinha da minoria chinesa.¹⁷ Na Rússia czarista, 40% do alto comando do Exército tinham origem na minoria étnica germânica que representava apenas 1% da população do país.¹⁸ Grandes disparidades semelhantes são encontradas em muitos países do mundo e ocorrem por séculos e séculos.¹⁹ Com bastante frequência, os

¹⁵ Myron Weiner, “The Pursuit of Ethnic Inequalities Through Preferential Policies: A Comparative Public Policy Perspective”. Robert B. Goldmann e A. Jeyaratnam Wilson (orgs.), *From Independence to Statehood: Managing Ethnic Conflict in Five African and Asian States*. London, Frances Pinter, 1984, p. 64.

¹⁶ Cynthia H. Enloe, *Police, Military and Ethnicity: Foundations of State Power*. New Brunswick, Transaction Books, 1980, p. 143.

¹⁷ *Ibidem*, p. 75.

¹⁸ Ingeborg Fleischauer, “The German's Role in Tsarist Russia: A Reappraisal”. Edith Rogovin Frankel (org.), *The Soviet Germans*, p. 17-18.

¹⁹ Numerosos exemplos documentados podem ser encontrados em apêndices de dois livros meus: *Conquests and Cultures*. Basic Books, 1998, p. 43, 124-25, 168, 221-22; *Migrations and Cultures*. Basic Books, 1996, p. 4, 17, 30-31, 118, 121-23, 126, 130, 135, 152, 154, 157-58, 162, 164, 167, 176-77, 179, 182, 193, 196, 201, 211-13, 215, 224, 226, 251, 258, 264-65, 275, 277-78, 289-90, 297-98, 300, 305-06, 310, 313-14, 318, 320, 323-24, 337, 342, 345, 353-56, 358, 363, 366, 372-73. Se estendêssemos a pesquisa a disparidades estatísticas intergrupos, aumentaríamos exponencialmente o número de exemplos.

super-representados nas funções de alto nível foram minorias que, embora não tivessem poder para excluir outras, possuíam capacidades específicas. Os alemães, por exemplo, predominaram entre os que estabeleceram as principais fábricas de cerveja nos Estados Unidos, criaram a famosa cerveja Tsingtao na China e fundaram cervejarias na Argentina, na Austrália e no Brasil, entre outros países. Similarmente, os judeus predominaram na manufatura de roupas na Espanha medieval, no Império Otomano, na Argentina, nos Estados Unidos e em outros países.

Em síntese, a representação equilibrada de grupos, considerada norma, é difícil ou impossível de ser encontrada em qualquer lugar, enquanto a desigual, que é vista como desvio a ser corrigido, permeia as mais distintas sociedades. As pessoas são diferentes – e isso ocorre há séculos. É difícil imaginar como elas poderiam não ser diferentes, uma vez que uma gama enorme de distintos fatores históricos, culturais, geográficos, demográficos e outros dá forma a habilidades, hábitos e atitudes particulares a grupos diferentes. Qualquer política “temporária” cuja duração é definida pelo objetivo de conseguir alguma coisa, que jamais foi alcançada antes em lugar algum do mundo, poderia ser mais adequadamente caracterizada como eterna.

GRUPOS PREFERENCIAIS E NÃO PREFERENCIAIS

Da mesma forma que não podemos pressupor controle contínuo sobre o objetivo e a duração das políticas preferenciais, também não podemos predizer com facilidade o que realmente acontecerá com o grupo ou grupos indicados para usufruírem de vantagens. Nem os grupos dos preferenciais nem os dos não preferenciais são blocos inertes que podem ser movidos de lá para cá ao bel prazer do grande projeto de um terceiro. Ambos se confrontam com leis e políticas como incentivos e condicionantes, não como predestinações, e

reagem à sua maneira. Tais reações incluem reclassificações de si próprio, alterações nos esforços e nas atitudes em função das conquistas, e mudanças de postura em relação aos membros de outros grupos.

CLASSIFICAÇÃO E RECLASSIFICAÇÃO

Uma das reações dos integrantes dos grupos não preferenciais tem sido conseguir a reclassificação como membros dos grupos preferenciais. Isso pode ser feito individual ou coletivamente.

Alguns indivíduos de ancestralidade mista que foram considerados e se autoidentificaram como membros do grupo *A* podem decidir por si mesmos se reclassificar como membros do grupo *B* quando este último tiver direito a tratamento preferencial, e os integrantes do grupo *A* não. Nos Estados Unidos, durante a era do Jim Crow,²⁰ alguns negros de pele clara “passaram” por brancos para escapar das desvantagens legais e sociais associadas à classificação de negro. Mais tarde, durante a época da ação afirmativa, brancos com traços fisionômicos de índios americanos e de outras minorias preferiram se reclassificar para aproveitar as políticas preferenciais voltadas aos grupos em desvantagem. Desta forma, indivíduos louros e de olhos azuis se apresentaram com documentos oficiais a fim de demonstrar a existência de algum antepassado distante de outra raça.

O número de indivíduos que se declararam índios americanos no censo dos EUA durante a era da ação afirmativa cresceu a uma taxa que ultrapassou qualquer expectativa que pudesse ser feita de crescimento biológico de uma população. Além do mais, o detalhamento dos dados do censo mostrou que a quantidade de índios americanos aumentou com o tempo *dentro da mesma etnia* – uma impossibilidade biológica que se tornou possível graças à

reclassificação dos mesmos indivíduos. Por exemplo, o número de índios americanos com idade entre 15 e 19 anos em 1960 era um pouco abaixo de 50 mil. Porém, vinte anos mais tarde, quando essas mesmas pessoas deveriam estar com idade entre 35 e 39 anos, existiam mais de 80 mil índios americanos.²¹ Em outras palavras, mais de 30 mil pessoas da mesma etnia, que não tinham se identificado como índios americanos em 1960, o fizeram em 1980, causando um crescimento étnico de mais de 60%.

Um caso parecido ocorreu entre os aborígenes da Austrália. Um estudo naquele país revelou que houve “um acréscimo de 42% na população aborígene entre os censos de 1981 e de 1986”²² – quase uma impossibilidade demográfica para cinco anos, salvo pela reidentificação das mesmas pessoas com diferentes rótulos étnicos. Como um acadêmico australiano observou:

O aumento dramático das quantidades tem muito a ver com a confiabilidade dos registros, com o crescimento do matrimônio dentro da família e com a crescente disponibilidade de subsídios substanciais para os descendentes de aborígenes... A definição de “aborígene” abrange muitas pessoas de ascendência predominantemente não aborígene que poderiam, com igual ou maior justificativa genética, se identificarem como não aborígenes.²³

A história foi quase a mesma na China, onde, nos anos 1990, mais de 10 milhões de chineses se proclamaram com status de minoria étnica, de modo a gozarem de tratamento preferencial, por

²¹ Bernard Grofman e Michael Migalski, “The Return of the Native: The Supply Elasticity of the American Indian Population 1960-1980”. *Public Choice*, vol. 57, 1988, p. 86.

²² Matthew Hoddie, “Preferential Policies and the Blurring of Ethnic Boundaries: The Case of Aboriginal Australians in the 1980s”. *Political Studies*, vol. 50, 2002, p. 299.

²³ Wolfgang Kasper, *Building Prosperity: Australia's Future as a Global Player*. St. Leonard's NSW, The Centre for Independent Studies, 2002, p. 45.

²⁰ Prática sistemática da discriminação contra as pessoas negras. (N. T.)

exemplo, a admissão nas faculdades. Até mesmo as draconianas restrições chinesas para que os casais não tivessem mais que um filho não se aplicavam às minorias étnicas da mesma forma que recaíam sobre a maioria Han, o principal grupo étnico da China:

O Artigo 44 estipula que, “de acordo com disposições legais”, as áreas autônomas podem formular suas próprias medidas de planejamento familiar. Assim sendo, casais das minorias urbanas, em geral, podem ter dois filhos, enquanto os Han urbanos estão restritos a um. Minorias rurais podem ter dois, três, quatro ou mais filhos, dependendo de sua etnia e de sua localização.²⁴

Como um funcionário do Comitê Estatal Chinês para as Questões de Nacionalidade comentou: “Algumas pessoas tentariam de tudo para mudar sua nacionalidade porque queriam desfrutar da possibilidade de ingressar na universidade com notas menores, ou ficar em melhores condições que seus colegas por ocasião das promoções”. Como em outros países, os indivíduos com ancestralidade mista tinham a opção da escolha da identificação. Alguns “retraçaram suas genealogias por centenas de anos para provar que possuíam sangue de minoria” e, assim, poder reclamar seus benefícios.²⁵

Outra resposta individual às políticas preferenciais tem sido o uso de alguém de ancestralidade com qualificação genuína de “fachada” para a obtenção de tratamento preferencial nos negócios, tais como contratos com o governo ou outros benefícios desejados. Tal prática tem sido tão difundida na Indonésia e na Malásia que ganhou a denominação de “empresas Ali-Babá”, onde Ali é o indivíduo nativo que, ostensivamente, possui o negócio e, portanto, está habilitado legalmente aos benefícios governamentais, enquanto Babá é a pessoa não nativa (normalmente um chinês naqueles

países) que, na realidade, controla a empresa e paga Ali pelo uso de seu nome e de sua ancestralidade.²⁶ Arranjos semelhantes foram descobertos nos Estados Unidos e em outros lugares. As políticas antisemitas na Polônia, durante os anos entre as duas grandes guerras mundiais, levaram alguns negócios no país a serem operados por gentílicos poloneses de fachada.²⁷ Décadas mais tarde, com políticas preferenciais em vigor no Quênia, africanos serviram de “fachada” para negócios de propriedade asiática, da mesma forma que operaram como disfarce em Serra Leoa para atividades cujos donos eram libaneses.²⁸

Os membros de alguns grupos não preferenciais podem também se reclassificar coletivamente. A Décima Quarta Emenda à Constituição da Índia, como a de mesmo número à Constituição dos Estados Unidos, determina o tratamento igualitário para os indivíduos, mas a Constituição indiana estabelece exceções explícitas para o benefício dos intocáveis, dos grupos tribais em desvantagem que não pertenciam ao sistema hindu de castas e de “outras classes atrasadas”. Esta última provisão, em especial, deu ensejo para que muitos outros grupos se incluíssem nas “outras classes atrasadas”. No final, essa classificação multifária fez com que mais pessoas conseguissem os cobizados direitos a tratamento preferencial do que os intocáveis ou os membros de grupos tribais, para os quais os benefícios foram criados. Em 1997, esforços organizados foram feitos na Índia na busca de tratamento preferencial para os 15 milhões de

²⁶ Ver, por exemplo, “Indians: In the Red”. *The Economist*, 25 fev. 1989, p. 25-26; Bob Zelnick, *Backfire: A Reporter Looks at Affirmative Action*. Washington, D.C., Regner Publishing Inc., 1996, p. 301-03.

²⁷ Celia S. Heller, *On the Edge of Destruction: Jews of Poland Between the Two World Wars*. New York, Columbia University Press, 1987, p. 102.

²⁸ Maria S. Muller, “The National Policy of Kenyanisation: Its Impact on a Town in Kenya”. *Canadian Journal of African Studies*, vol. 15, n. 2, 1981, p. 298; H. L. van der Laan, *The Lebanese Traders in Sierra Leone*. Haia, Mouton & Co., 1975, p. 141, 171.

²⁴ Barry Sautman, “Ethnic Law and Minority Rights in China: Progress and Constraints”. *Law & Policy*, vol. 21, n. 3, 03 jul. 1999, p. 294.

²⁵ “Chinese Rush to Reclaim Minority Status”. *Agence France Presse*, 17 maio 1993.

eunucos lá existentes,²⁹ embora, por motivos óbvios, eles não fossem descendentes de outros eunucos e, portanto, não pudessem herdar as desvantagens históricas do grupo.

A reidentificação de indivíduos e de grupos, assim como a ampliação das preferências de determinados grupos para outros, levam as políticas preferenciais para bem longe das justificativas iniciais em que se baseavam. Nenhum sofrimento histórico dos negros nos Estados Unidos pode justificar benefícios preferenciais para mulheres brancas ou para imigrantes recém-chegados da Ásia ou da América Latina, que, eventualmente, não são brancos, mas cujos antepassados jamais sofreram discriminação nos Estados Unidos. De maneira semelhante, a dolorosa história e a continuada opressão dos intocáveis na Índia dificilmente podem legitimar benefícios preferenciais para maiorias locais de determinados estados, como Assam, Maharashtra e Andhra Pradesh. Mesmo assim, essas maiorias locais e membros de “outras classes atrasadas” ultrapassam em quantidade os intocáveis e, com frequência, se posicionam melhor para tirar vantagens das preferências. Desta forma, as cotas para funções no governo ou para ingresso na universidade não têm sido normalmente preenchidas pelos intocáveis, ao passo que raramente isso tem acontecido com os membros de “outras classes atrasadas”.³⁰

O alastramento de benefícios coletivos para grupos não apenas dilui tais benefícios – em especial quando mais da metade da população do país acha que tem direito a eles, o que ocorre na Índia e nos Estados Unidos – como também deixa os beneficiários iniciais em situação pior depois que os termos da competição são alterados.

Por exemplo, nos Estados Unidos, onde decisões sobre contratações e promoções estão sujeitas a revisões de agências governamentais para a investigação sobre discriminação, critérios objetivos podem ser cada vez mais utilizados pelos empregadores para se autoproteger juridicamente, mesmo que a relevância de tais critérios para o emprego seja questionável. Se esses critérios são satisfeitos com mais frequência por um dos grupos preferenciais do que por outro – se mulheres brancas conseguem se graduar mais nas universidades em relação aos homens negros, por exemplo –, então um dos grupos preferenciais, no contexto geral, pode não ficar em melhor situação do que a que existia antes do benefício. É possível ter, inclusive, a situação agravada.

Esse caso não é peculiar aos Estados Unidos. Um relatório oficial na Índia, em 1980, ressaltou que o progresso de um grupo preferencial tendeu a empurrar outro “para trás”, criando “maior tensão entre vizinhos estruturais nessa hierarquia do que entre o nível mais alto e o mais baixo”. Essa situação permaneceu nos anos 1990, quando embates violentos em diversos estados indianos se tornaram mais comuns entre grupos pobres competidores do que entre estes grupos e as castas de elite.³¹ Em 2001, houve uma manifestação no estado de Rajasthan em virtude da inclusão de novos grupos entre as classes atrasadas, e a demanda foi por “cotas fixas separadas para os atrasados originais”, de modo que “os novos participantes” não fossem capazes de reduzir os benefícios existentes desfrutados por aqueles para os quais tinham sido criados.³² Pleitos de “cota dentro de cota” foram criados para lidar com tal situação.³³

Como as políticas de ação afirmativa são destinadas a compensar desvantagens econômicas existentes, seu objetivo é minado quando

²⁹ “Indian Eunuchs Demand Government Job Quotas”. *Agence France Presse*, 22 out. 1997. Ver também David Orr, “Eunuchs Test the Political Potency”. *The Times*, London, 17 fev. 2000. Disponível em: <http://www.the-times.co.uk/pages/tim/2000/02/17/timfgnasio1001.html?1123027>.

³⁰ Marc Galanter, *Competing Equalities: Law and the Backward Classes in India*, Berkeley, University of California Press, 1984, p. 64.

³¹ Human Rights Watch, *Broken People: Caste Violence Against India's 'Untouchables'*. New York, Human Rights Watch, 1999, p. 39.

³² “Rajasthan's 'Original Backwards' Rally for Justice”. *The Hindu*, 28 de maio de 2001. (on-line)

³³ “India: Mayawati Expels Three Leaders”. *The Hindu*, 22 jul. 2001. (on-line)

os benefícios de tais políticas se destinam desproporcionalmente para aqueles indivíduos dentro dos grupos indicados que estão em situação menos desvantajosa – ou talvez estejam em posição mais favorável do que os integrantes da população geral do país.

No estado indiano de Tamil Nadu, por exemplo, a mais elevada das chamadas “classes atrasadas” com direito legal a preferências totaliza apenas 11% de toda a população dessas “classes atrasadas” do estado, mas recebe cerca da metade de todos os empregos e admissões à universidade reservados para as citadas classes.³⁴ Na Malásia, onde existem preferências para a maioria dos nativos “filhos da terra”, os estudantes malaio cujas famílias estão dentro da faixa dos 17% de maior renda recebem mais da metade das bolsas escolares distribuídas aos malaio como um todo.³⁵ No Sri Lanka, o ingresso preferencial nas universidades para os jovens das regiões mais atrasadas do país parece, da mesma forma, ter beneficiado principalmente os estudantes das famílias mais ricas dessas regiões.³⁶

Isso não deveria surpreender, nem se trata, necessariamente, de uma questão de corrupção. O acesso preferencial à educação ou a empregos é apenas um dos fatores para que se consiga educação ou empregos. Obviamente, aquelas pessoas que possuem mais dos outros fatores necessários têm maior capacidade para transformar o acesso preferencial em sucesso real. A prosperidade pré-existente proporciona mais desses outros fatores.

Aqueles proprietários americanos de negócios de minorias que participam do programa preferencial chamado “negócios reservados” [*set-asiders*], amparados pela Seção 8(a) da Lei dos Pequenos

Negócios, conseguem uma renda média que não apenas é superior à média das receitas do grupo de onde provêm, como também é superior à média dos americanos de modo geral.³⁷ Um estudo acadêmico sobre grupos preferenciais na Índia observou que as preferências que beneficiam os membros mais afortunados dos grupos menos afortunados “derivam sua legitimidade do compromisso nacional pela melhora das condições dos mais inferiores”, enquanto, ao mesmo tempo, “solapam tal compromisso pela divulgação de uma imagem de preferência irrestrita por aqueles que não estão distintamente em piores condições que os não beneficiários”.³⁸

A especificação do escopo e da duração das políticas de ação afirmativa tem se mostrado ilusória, assim como a designação dos beneficiários segundo o racional de tais políticas. As duas tentativas padecem por supor conhecimento e controle bem mais abrangentes do que alguém tem sido capaz de exercer, em qualquer país em que programas preferenciais foram instituídos. Igualmente tem sido superestimada a medida de quão benéficas para os grupos implicados, ou para o país como um todo, são as atitudes resultantes de tais programas. Tais atitudes tendem a responder mais a incentivos do que a racionalizações.

INCENTIVOS

Tanto os grupos preferenciais quanto os não preferenciais modificaram seu comportamento e atitude em resposta às políticas preferenciais e à lógica de tais políticas. Enquanto os membros dos grupos oficialmente preferidos, que já têm os fatores complementares necessários para que seja tirada vantagem completa das preferências, podem fazê-lo, os que carecem desses fatores frequentemente têm menor

³⁴ Marc Galanter, *Competing Equalities*, p. 469.

³⁵ Ozay Mehmet, “An Empirical Evaluation of Government Scholarship Policy in Malaysia”. *Higher Education*, Holanda, abr. 1985, p. 202.

³⁶ Chandra Richard de Silva, “Sinhala-Tamil Relations in Sri Lanka: The University Admissions Issue – The First Phase, 1971-1977”. Robert B. Goldmann e A. Jeyaratnam Wilson (orgs.), *From Independence to Statehood*, p. 133.

³⁷ Dep. David Dreir, “Disadvantaged’ Contractors’ Unfair Advantage”. *Wall Street Journal*, 21 fev. 1989, p. A18.

³⁸ Marc Galanter, *Competing Equalities*, p. 552.

incentivo para obtê-los, uma vez que o direito às vantagens age como substituto das conquistas. O desenvolvimento de habilitações para o emprego, por exemplo, pode perder ênfase. Como o líder de uma campanha por políticas preferenciais no estado indiano de Hyderabad ressaltou: “Será que não temos direito a empregos só porque não somos qualificados?”³⁹ Um nigeriano, da mesma forma, escreveu sobre a “tirania das habilitações”.⁴⁰ Na Malásia, onde grupos preferenciais existem para a população majoritária, “os estudantes malaaios que se consideram com o futuro assegurado não são pressionados pelo bom desempenho”.⁴¹ Nos Estados Unidos, um estudo das universidades de negros revelou que mesmo os estudantes que planejavam fazer pós-graduação mostraram pouca preocupação com a necessidade de se prepararem “porque acreditavam que certas regras seriam simplesmente reservadas para eles”.⁴²

Tanto os grupos preferenciais como os não preferenciais podem relaxar em termos de esforços – os primeiros, porque o trabalho a todo vapor é desnecessário, e os outros, porque o engajamento máximo pode ser em vão. Depois que a Jamaica se tornou independente da Inglaterra, muitos brancos que lá viviam não mais se interessaram em competir por cargos públicos porque “sentiram que chegara a hora do homem negro e questionaram se deveriam se esforçar, uma vez que o trabalho cobiado e o respeito nacional iriam para os negros, independentemente de suas qualificações”.⁴³ Como as políticas de ação

afirmativa são quase sempre encaradas, por defensores e por críticos, como transferência de benefícios de um grupo para outro, pode haver também perda de benefícios no total quando ambos os grupos não dão o melhor de si. Aquilo que poderia ser um jogo de soma zero se transforma, então, num de soma negativa.

Em alguns países tem ocorrido a completa debandada física dos grupos não preferidos no despertar de políticas preferenciais que reduziram suas perspectivas. O êxodo dos chineses da Malásia, dos indianos das Ilhas Fiji, dos russos da Ásia Central, dos judeus de grande parte da Europa pré-guerra e dos huguenotes da França do século XVII, em reação à discriminação, drenou todos esses países de capacidades e talentos muito necessários. Em síntese, as políticas preferenciais representam não apenas a transferência de benefícios de um grupo para outro, mas podem também resultar em perda no total, quando os dois grupos reagem com uma contribuição menor do que a possível para a sociedade como um todo.

Nem todos os incentivos são econômicos ou mesmo tangíveis. As honrarias estão entre os mais poderosos dos incentivos em muitas situações, particularmente quando perigos e morte têm de ser enfrentados, e onde o dinheiro é menos relevante do que o sentimento de honra, como no caso dos militares. Também em circunstâncias não tão dramáticas, as honrarias e o respeito dos pares desempenham papéis importantes, não só como recompensa pelas conquistas, mas também como fatores que, antes de tudo, tornam essas conquistas possíveis.

A cooperação e a colaboração entre colegas pode ser essencial numa variedade de profissões, desde acadêmicas até policiais – e essa cooperação e colaboração podem ficar comprometidas pelos grupos preferenciais. Por exemplo, os professores provindos de minorias em *campi* americanos queixaram-se de que, por serem tratados como professores da “ação afirmativa” por seus colegas, a interação intelectual e nas pesquisas foi prejudicada, fato que, por sua vez, reduziu

³⁹ Myron Weiner, *Sons of the Soil: Migration and Ethnic Conflict in India*. Princeton, Princeton University Press, p. 250.

⁴⁰ John A. Ayoade, “Ethnic Management of the 1979 Nigerian Constitution”. *Canadian Review of Studies in Nationalism*, p. 127, primavera 1987.

⁴¹ Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, p. 670.

⁴² Daniel C. Thompson, *Private Black Colleges at the Crossroads*. Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1973, p. 88.

⁴³ Carol S. Holzberg, *Minorities and Power in a Black Society: The Jewish Community of Jamaica*. Lanham, Maryland, The North-South Publishing Co., Inc., 1987, p. 420.

o desenvolvimento como acadêmicos desses membros do magistério provenientes de minorias.⁴⁴ Isso pode constituir uma desvantagem séria para o desabrochar do potencial desses professores. Nas situações de vida ou morte, como as encaradas por policiais, bombeiros e militares, a confiança mútua é ainda mais importante. Ainda assim, sargentos negros da polícia em Chicago, que ultrapassaram na promoção policiais brancos que tinham tirado notas mais altas nos exames – em decorrência de decisão judicial –, se veem tachados de “sargentos de cota” toda a vez que cometem erros.⁴⁵

RELAÇÕES INTERGRUPO

Afora as perdas para a economia como um todo em virtude da falta de incentivos tanto para os grupos preferenciais quanto para os não preferenciais, existem as perdas sociais resultantes dos ressentimentos intergrupos, que podem ser ainda mais sérios. E tais ressentimentos não são produzidos simplesmente pela transferência de benefícios.

Quando teve início uma forte reação política antagônica à ação afirmativa nos Estados Unidos, muitos profissionais da mídia a descartaram, caracterizando-a rapidamente como causada por “homens brancos irados” ressentidos com as perdas dos vários benefícios concedidos aos negros e a outras minorias – dito de outra forma, apenas uma reação emocional de pessoas aborrecidas por perderem um pouco de seus muitos privilégios. Mas tal ressentimento não era, de forma alguma, proporcional à transferência intergrupos de benefícios, porque teria que ser muito maior contra os asiático-americanos, que deslocaram uma quantidade bem maior de brancos das universidades de prestígio e de muitas profissões de alto nível, em especial nas áreas da ciência e da

tecnologia. Em numerosas universidades de prestígio dos Estados Unidos, os brancos “perderam” mais cargos para asiático-americanos do que para negros, e, ainda assim, não houve qualquer reação antagônica a esses americanos de ascendência asiática. As extraordinárias conquistas acadêmicas e em outros campos destes últimos foram reconhecidas de forma generalizada e amplamente respeitadas. Não se tratava de ressentimento em relação à transferência de benefícios, mas sim à base de tais transferências.

Especialmente entre os americanos, a ideia de que alguns têm de ser tratados como “mais iguais que outros” é irritante. Foi esse sentimento de irritação da população que líderes dos movimentos de direitos civis dos anos 1960 foram capazes de mobilizar, a fim de apoiar seus esforços para a destruição das leis do Jim Crow no Sul do país, levando a maioria dos membros de ambas as Casas do Congresso, dos dois partidos políticos, a aprovarem os marcos conhecidos como Lei dos Direitos Civis, de 1964, e Lei dos Direitos de Voto, de 1965. Foi esse mesmo ressentimento americano contra o privilégio especial que reagiu tão fortemente às históricas palavras do reverendo Martin Luther King Jr., no Memorial de Lincoln, em 1963, que expressaram seu sonho de um país onde as pessoas fossem julgadas “não pela cor da pele, mas pela firmeza do caráter”.

Foi depois que o próprio movimento dos direitos civis começou a se afastar desse conceito de tratamento igual para todos os indivíduos, na direção do outro conceito dos resultados equalizados para grupos, que o antagonismo contra a ação afirmativa se estabeleceu e cresceu com os anos.

Existe ainda outro sentido em que os ressentimentos contra as preferências para outros grupos não são proporcionais aos benefícios transferidos. Um observador das políticas preferenciais na Índia notou o ressentimento desproporcional contra as vagas reservadas para as “castas tabeladas” (*scheduled castes* – SC), eufemismo oficial para os intocáveis:

⁴⁴ Ver, por exemplo, William Moore Jr. e Lonnie H. Wagstaff, *Black Educators in White Colleges*. San Francisco, Jossey-Bass Publishing Co., 1974, p. 130-31, 198.

⁴⁵ Bob Zellnick, *Backfire*, p. 113.

... ouvimos inúmeras histórias de pessoas que tinham sido privadas de nomeações em favor de outras que tiraram notas mais baixas nos testes relevantes. Não há dúvida de que isso ocorre, porém se todas essas pessoas estivessem, de fato, pagando o preço pelas nomeações de Castas Tabeladas, haveria bem mais pessoas SC nomeadas do que na realidade existem. Para ilustrar: suponha-se que trezentas pessoas se qualificaram para dez cargos disponíveis. Os nove primeiros são nomeados por mérito, mas a décima vaga é reservada, de modo que as autoridades percorrem a lista dos qualificados para encontrar um requerente SC. Encontram um no 140º lugar da lista, e ele é nomeado. Em consequência, todos os 131 candidatos entre ele e a lista do mérito se sentem prejudicados. Mas o SC não ocupou 131 cargos, ocupou apenas 1, embora as 131 pessoas preteridas se considerem pagando o preço da preferência. Ademais, os 158 restantes frequentemente também se ressentem da situação, acreditando que suas chances, de alguma maneira, foram reduzidas com a existência de reservas para SC.⁴⁶

Também nos Estados Unidos, aqueles que se ressentem dos grupos preferenciais podem ser algum múltiplo do número dos que de fato perderam alguma coisa que conseguiriam na ausência de tais preferências. Num notório processo contra a ação afirmativa instaurado na Suprema Corte, em 1978, por Alan Bakke – um estudante branco que não conseguiu ingressar na Faculdade de Medicina da Universidade da Califórnia –, nenhum dos dois lados da disputa pôde estabelecer com segurança se Bakke seria ou não admitido na ausência das políticas de ação afirmativa que privilegiavam estudantes de minorias com menores qualificações acadêmicas que ele. O processo de admissão era suficientemente complicado para não deixar claro se outro estudante branco ou asiático-americano poderia ingressar no lugar de Bakke.

⁴⁶ Lelah Dushkin, "Backward Class Benefits and Social Class in India, 1920-1970". *Economic and Political Weekly*, 7 abr. 1979, p. 666. Apesar de o exemplo ser hipotético, não está muito distanciado do que realmente ocorreu: "Embora 18% das vagas estivessem reservadas para Castas Tabeladas, apenas um candidato SC foi aprovado no exame, mas só no 105º lugar". Marc Galanter, *Competing Equalities*, p. 425.

Em outras palavras, não ficou provado que Bakke tinha, na verdade, perdido alguma coisa em função da ação afirmativa; contudo, a sensação de ter sido lesado levou-o a conduzir o caso até a mais alta corte do país. Uma das coisas que não permitem que a ação afirmativa seja um processo de soma zero é que uma pequena transferência de benefícios pode causar ressentimentos enormes entre mais pessoas do que as que na realidade perderam alguma coisa. Além do mais, tais mágoas não terminam com as ações políticas ou jurídicas.

Na Índia, onde as políticas de preferências têm história mais extensa que nos Estados Unidos, elas também causaram consequências mais amargas. Quarenta e duas pessoas morreram em tumultos por causa de vagas reservadas para os intocáveis numa escola de medicina do estado de Gujarat – eram apenas sete vagas.⁴⁷ Isso foi parte de uma tendência nacional para a violência contra os intocáveis, em meio a reações adversas contra políticas preferenciais em geral.⁴⁸ Entremetidos, menos de 5% das vagas reservadas na escola de medicina para os intocáveis em Gujarat foram realmente preenchidas num período de anos. Estudos sobre a admissão geral às universidades, em várias partes da Índia, revelaram situação semelhante, ou seja, o não preenchimento de muitas vagas reservadas para os intocáveis.⁴⁹ Apesar disso, transferências insignificantes de benefícios levaram a sentimentos de indignação que, repetidamente, irromperam com força letal.

⁴⁷ Barbara R. Joshi, "Whose Law, Whose Order: 'Untouchables' Social Violence and the State in India". *Asian Survey*, jul. 1982, p. 680, 682.

⁴⁸ A. K. Vakil, *Reservation Policy and Scheduled Castes in India*, p. 67; Ghagat Ram Goyal, *Educating Harijans*. Gurgaon, Haryana, The Academic Press, 1981, p. 21.

⁴⁹ Suma Chitnis, "Positive Discrimination in India with Reference to Education". Robert B. Goldmann e A. Jeyaratnam Wilson (orgs.), *From Independence to Statehood*, p. 37; Padma Ramkrishna Velaskar, "Inequality in Higher Education: A Study of Scheduled Caste Students in Medical Colleges of Bombay". Bombaim, Tata Institute of Social Sciences, 1986, p. 234, 236. (Tese de doutorado)

Em nenhum outro lugar essa mágoa resultou em maior violência do que na nação vizinha da Índia, o Sri Lanka, assolada por décadas de guerra civil, na qual o grupo não preferencial – os Tamils – buscaram a secessão e a independência como nação. Essa história trágica será abordada no Capítulo 4. É suficiente mencioná-la aqui entre outros exemplos de polarização intergrupo provocada pela ação afirmativa. Fica evidente que tal ação não resultou em processo de soma zero no Sri Lanka. A devastação material, política, econômica e social provocada pela longa guerra civil no país, indubitavelmente, deixou todos os segmentos da população em piores condições do que estariam com a ausência dos grupos preferenciais e das reações a que tais privilégios levaram.

TENDÊNCIAS

Mesmo onde os dados estatísticos sobre o progresso dos grupos aquinhoados com tratamento preferencial são adequados – e quase sempre eles não existem –, permanece sendo um desafio determinar quanto do progresso se deve às políticas de preferências e não a outros fatores que estejam operando ao mesmo tempo. As simples comparações “antes e depois” não funcionam porque isso seria supor que nada mais havia mudado quando, na verdade, a própria dinâmica do estabelecimento de programas de ação afirmativa normalmente reflete alterações que já estavam se processando antes do início dos grupos preferenciais. Dificilmente existe uma situação estacionária à qual determinada “alteração” é adicionada.

Com frequência, é exatamente o surgimento de grupos recém-insituídos e com mobilidade vertical ascendente que provoca demandas por políticas de preferências. Um estudo em Bombaim, por exemplo, revelou “marcante progresso dos maharashtrianeses ocorrido antes das severas medidas políticas adotadas pelo governo estadual” para

promover a contratação preferencial dos maharashtrianeses nativos.⁵⁰ Em parte, tal fato refletiu prévio e “enorme crescimento das matrículas escolares no estado de Maharashtra” e uma “expansão rápida do ingresso nas faculdades” – também anteriores às preferências.⁵¹ Da mesma forma, na Malásia, o número de crianças que frequentavam as escolas públicas secundárias cresceu cerca de 73% apenas nos cinco anos que precederam imediatamente a Nova Política Econômica, a qual aumentou as cotas preferenciais para os malaaios.⁵² Igualmente, no Sri Lanka houve uma “expansão rápida das oportunidades educacionais nas áreas dos cingaleses” depois da independência⁵³ – e antes das reivindicações por tratamento preferencial para eles.

Um crescimento similar de classe nativa recém-educada na Polônia, na extinta Tchecoslováquia e na Lituânia, durante os anos entre as duas grandes guerras mundiais, levou a pleitos de políticas de preferências, sob a forma de cotas para grupos, de modo a livrá-los da competição com os judeus⁵⁴ em igualdade de condições, posto que estes últimos eram mais educados, experientes e estavam estabelecidos nas posições que a classe recentemente instruída aspirava. Da mesma forma, na Nigéria, foi o crescimento recente, no Norte do país, de uma classe educada que causou demandas por políticas preferenciais para ajudá-la a competir com os nigerianos do Sul, que

⁵⁰ Myron Weiner e Mary Fainsod Katzenstein, *India's Preferential Policies: Migrants, The Middle Classes, and Ethnic Equality*. Chicago, University of Chicago Press, 1981, p. 54.

⁵¹ Ibidem, p. 54, 55.

⁵² Harold Crouch, *Government and Society in Malaysia*. Ithaca, Cornell University Press, 1996, p. 186.

⁵³ K. M. de Silva, *Sri Lanka: Ethnic Conflict, Management and Resolution*. Kandy, Sri Lanka, International Centre for Ethnic Studies, 1996, p. 21.

⁵⁴ Celia Heller, *On the Edge of Destruction: Jews of Poland Between the Two World Wars*. New York, Columbia University Press, 1987, p. 16-17, 107, 123-28; Ezra Mendelsohn, *The Jews of East Central Europe Between the World Wars*. Bloomington, Indiana University Press, 1983, p. 99, 105, 167, 232, 236-37.

predominavam nas universidades e em muitos cargos relevantes.⁵⁵ Esse mesmo quadro de uma classe educada emergente, *anterior* às políticas de preferências que provocaram, pode também ser encontrado na Indonésia, na província de Quebec do Canadá e em muitas regiões da África Subsaariana.⁵⁶

Nos Estados Unidos, a proporção da população negra que frequentava as universidades dobrou nas duas décadas que precederam a revolução dos direitos civis ocorrida nos anos 1960,⁵⁷ e isso se refletiu no crescimento ocupacional dos negros. Enquanto é muitas vezes citado o fato de que a proporção de negros em profissões e em outras ocupações de nível elevado cresceu substancialmente nos anos seguintes à aprovação da Lei dos Direitos Civis de 1964, é quase totalmente ignorado o fato de o crescimento dos negros em tais ocupações ter sido ainda mais substancial nos anos que *precederam* a aprovação daquela lei.⁵⁸

Progresso dramático foi também evidenciado durante as mesmas décadas nos níveis socioeconômicos mais baixos da população negra americana. A percentagem de famílias negras com renda abaixo da linha oficial de pobreza caiu de 87% em 1940 para 47%

em meados dos anos 1960 – tudo isso antes da legislação sobre os direitos civis da década de 1960 e muito antes das políticas de ação afirmativa da década de 1970. Entre 1960 e 1970, a taxa de pobreza entre as famílias negras caiu mais dezessete pontos percentuais e, depois da década de 1970, quando foram adotadas as cotas, essa taxa decresceu apenas um ponto percentual.⁵⁹

A impressionante diferença entre o mito político e a realidade econômica tem muitas implicações. Entre elas, aquilo que deveria ser visto como conquista extraordinária dos negros americanos é encaixado como exemplo de benemerência e liberalidade do governo – e razão pela qual a ação afirmativa é absolutamente necessária para o progresso dos negros. Os efeitos dessa interpretação equivocada incluem os ressentimentos dos brancos e seu questionamento sobre o porquê de os negros não poderem progredir como quaisquer outros grupos, quando, de fato, é exatamente isso que eles têm feito. Aliás, é também ignorado o fato de que as rendas dos asiático-americanos e dos mexicano-americanos também cresceram substancialmente – tanto em termos absolutos quanto relativos à população geral – nos anos que precederam a aprovação da Lei dos Direitos Civis de 1964 e sua evolução para políticas de preferências.⁶⁰

Qualquer avaliação das políticas preferenciais tem de levar em conta as tendências preexistentes, em vez de supor um mundo estático com “alteração” adicionada.

RESUMO E IMPLICAÇÕES

Malgrado os argumentos altamente variáveis para o estabelecimento de grupos preferenciais e cotas em determinados países ao

⁵⁹ Stephan Thernstrom e Abigail Thernstrom, *America in Black and White: One Nation, Indivisible*. New York, Simon & Schuster, 1997, p. 232.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 50.

⁵⁵ Larry Diamond, “Class, Ethnicity, and the Democratic State: Nigeria, 1950-1960”. *Comparative Studies in Social History*, jul. 1983, p. 462, 473.

⁵⁶ Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, p. 221-26; Myron Weiner e Mary Fainsod Katzenstein, *India's Preferential Policies*, p. 4-5, 132; Myron Weiner, “The Pursuit of Ethnic Equality Through Preferential Policies: A Comparative Public Policy Perspective”. Robert B. Goldmann e A. Jeyarajam (orgs.), *From Independence to Statehood*, p. 78; K. M. de Silva, “University Admission and Ethnic Tensions in Sri Lanka”; *Ibidem*, p. 125-26; Donald V. Smiley, “French-English Relations in Canada and Consociational Democracy”. Milton J. Esman (org.), *Ethnic Conflict in the Western World*. Ithaca, Cornell University Press, 1977, p. 186-88.

⁵⁷ U. S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1970*. Washington, Government Printing Office, 1975, p. 380.

⁵⁸ Ver Thomas Sowell, *Civil Rights: Rhetoric or Reality?* New York, William Morrow and Co., 1984, p. 49.

redor do mundo, a lógica dos seus incentivos e condicionantes tem a propensão de produzir consequências similares em sociedades bastante distintas. Além disso, tanto os incentivos como as consequências tendem a ser ignorados nas discussões políticas sobre tais programas, que focam em suas justificativas e em seus benefícios presumidos, enquanto deixam de lado os efeitos empíricos reais. Nos Estados Unidos, os resultados míticos – a ação afirmativa com base no crescimento econômico dos negros, por exemplo – suplantaram com tal inteireza os fatos que os poucos que debatem essa política acham absolutamente desnecessário checar a evidência histórica.

Para alguns defensores da ação afirmativa, é tudo uma questão de ser a favor da ajuda aos menos afortunados, com os “detalhes” sendo deixados para que outros os considerem e analisem. Todavia, mesmo um olhar de relance sobre o que os programas de ação afirmativa, na verdade, fizeram em vários países revela que o fracasso na consecução de seus objetivos pode ser o menor dos problemas que eles criaram. Relações intergrupos perniciosas e perigos reais para o tecido da sociedade foram também produzidos pela ação afirmativa em alguns países. Isso deve ficar penosamente claro quando apreciarmos os “detalhes” nos capítulos seguintes.

Capítulo 2 | Ação Afirmativa na Índia

A Índia é a maior sociedade multiétnica do mundo – e também a mais fragmentada socialmente. Uma terra de mais de uma centena de línguas e de uma centena de dialetos, onde mesmo o idioma mais falado no país só o é por menos de um terço da população; a Índia também é segmentada em fortes divisões de castas, religiosas, regionais e étnicas – segmentação esta que se expressa por uma ampla diversidade de modos: dos estilos de vida radicalmente diferentes aos banhos de sangue nas ruas. A Índia também tem tido políticas de ação afirmativa por mais tempo que qualquer outra nação, iniciadas na época da colonização inglesa e depois institucionalizadas na Constituição, quando o país se tornou independente em 1947.¹

A Décima Quarta Emenda à Constituição da Índia, da mesma forma que a emenda de mesmo número à Constituição dos Estados Unidos, prescreve tratamento igual para os indivíduos. Diferentemente da constituição dos Estados Unidos, no entanto, a emenda indiana explicita uma exceção para políticas direcionadas à ajuda de segmentos desafortunados de sua população – a ação afirmativa, ou “discriminação positiva”, como é conhecida por lá. Essas provisões de

¹ Ver, por exemplo, Lelah Dushkin, “Backward Class Benefits and Social Class in India, 1920-1970”. *Economic and Political Weekly*, 7 abr. 1979, p. 661; Marc Galanter, *Competing Equalities: Law and the Backward Classes in India*, Berkeley, University of California Press, 1984, Capítulo 2.